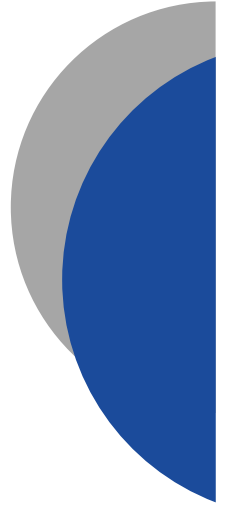


Vérificateur général de la Ville de Québec

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'année 2020 Juillet 2021

PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL

Vérificateur général de la Ville de Québec



RAPPORT 2020 Juillet 2021

PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : www.ville.quebec.qc.ca/apropos/administration/verificateur-general.

Québec, le 30 juin 2021

Monsieur Régis Labeaume
Maire de la Ville de Québec
Hôtel de ville de Québec
2, rue des Jardins
Québec (Québec) G1R 4S9

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chap. C-19), je vous transmets le *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'année 2020, juillet 2021*, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Ce rapport inclut le rapport de l'auditeur indépendant sur l'audit des comptes du Vérificateur général.

Veuillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général	7
Chapitre 2	Gouvernance du Service d'ExpoCité	15
Chapitre 3	Gestion et entretien des bâtiments municipaux	43
Chapitre 4	Connaissance, protection et mise en valeur du patrimoine immobilier	75
Chapitre 5	Vigie des systèmes de répartition assistée par ordinateur (RAO) et du Service évolué de radiocommunication pour l'agglomération de Québec (SERAQ) – Volet 1	117
 Redditions de comptes		
Chapitre 6	Rapport financier de la Ville et autres rapports	155
Chapitre 7	Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales	167
Chapitre 8	Suivi des recommandations du rapport annuel 2016.....	171
Chapitre 9	Rapport d'activité du Vérificateur général	175
Annexe I	Organigramme général de la Ville de Québec.....	189
Annexe II	Dispositions de la <i>Loi sur les cités et villes</i> (RLRQ, chap. C-19) concernant le vérificateur général et le vérificateur externe.....	193
Annexe III	Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification (CV-2003-0407 et ses modifications).....	205

Chapitre 1

Observations du vérificateur général

Introduction

La *Loi sur les cités et villes*¹ spécifie que le conseil de chaque municipalité de 100 000 habitants ou plus doit nommer un vérificateur général ou une vérificatrice générale. Son mandat comporte, dans la mesure qu'il ou elle juge appropriée, l'audit des états financiers, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que l'audit de performance, appelé aussi *vérification de l'optimisation des ressources*. Son champ de compétence couvre principalement la Ville de Québec, les organismes et les personnes morales qui en font partie ainsi que les organismes qui reçoivent des subventions de 100 000 \$ ou plus de la Ville.

Le vérificateur général soumet un rapport au conseil municipal afin de rendre compte des travaux qu'il a réalisés au cours de la dernière année. Ce rapport comprend non seulement les résultats de ses travaux, mais aussi les constatations, les conclusions et les recommandations qui en découlent.

Le premier chapitre donne l'occasion au vérificateur général d'attirer l'attention des lecteurs et lectrices sur des enjeux ou des éléments particuliers. Dans le présent chapitre, donc, je fais notamment le point sur la planification stratégique 2017-2020 et sur les travaux en cours. Puis, je présente un résumé du programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises (PAUPME) mis en place par le ministère de l'Économie et de l'Innovation dans le contexte de la pandémie de la COVID-19.

Les trois chapitres suivants sont consacrés aux résultats de mes travaux d'audit de performance :

- Chapitre 2 – Gouvernance du Service d'Expocité;
- Chapitre 3 – Gestion et entretien des bâtiments municipaux;
- Chapitre 4 – Connaissance, protection et mise en valeur du patrimoine immobilier.

Le chapitre 5 présente les résultats du premier volet de mon mandat de vigie relatif aux systèmes de répartition assistée par ordinateur (RAO) et du Service évolué de radiocommunication pour l'agglomération de Québec (SERAQ).

Le chapitre 6 traite des différents mandats d'audit financier réalisés pendant l'année et le chapitre 7 fait le point sur les subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées par la Ville à des personnes morales. Quant au chapitre 8, il présente les résultats du suivi des recommandations du rapport annuel 2016. Enfin, le chapitre 9 constitue le rapport d'activité du Vérificateur général.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 10 décembre 2020.

Planification stratégique du vérificateur général

L'année 2020 représente la dernière année de notre planification stratégique 2017-2020 et le chapitre 9 présente notamment la reddition de comptes à cet égard. Étant donné que les objectifs et les indicateurs figurant dans cette planification stratégique nous apparaissent toujours pertinents et d'actualité, mon équipe et moi avons convenu de les prolonger jusqu'à la fin de 2022.

Travaux en cours

Entouré de mon équipe, je poursuis actuellement les travaux de vigie sur le déroulement du projet de Réseau structurant de transport en commun de Québec. En lien avec le mandat que m'a confié le conseil municipal, les résultats de la vigie exercée en 2021 seront publiés vers la fin de l'année.

Mon équipe et moi avons également entrepris le second volet du mandat portant sur les systèmes de RAO et du SERAQ.

Programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises

L'année 2020 a été marquée par la pandémie de COVID-19 et celle-ci nous affecte encore aujourd'hui. Plusieurs entreprises de différents secteurs d'activités ainsi que des entreprises d'économie sociale ont dû fermer leurs portes pendant plusieurs mois. Les différents paliers de gouvernement ont alors mis en place des programmes d'aide financière pour soutenir ces entreprises.

J'ai donc décidé d'utiliser une partie de mes ressources afin d'informer les membres du conseil municipal et la population de Québec sur l'un de ces programmes, soit le programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises (PAUPME). Par l'entremise du ministère de l'Économie et de l'Innovation, la Ville de Québec a reçu plusieurs millions de dollars pour venir en aide aux entreprises situées sur son territoire. Compte tenu de l'importance des sommes en jeu, j'ai jugé pertinent de donner plus d'information sur ce programme.

Résumé du programme

En avril 2020, le gouvernement du Québec a rendu disponible une enveloppe de 150 M\$ aux municipalités régionales de comté (MRC) et aux villes afin qu'elles viennent directement en aide aux entreprises. Le gouvernement du Québec a apporté plusieurs modifications au PAUPME en fonction de l'évolution de la pandémie. Les plus importantes sont l'augmentation des sommes allouées aux MRC et la création de volets en octobre 2020, lors de la deuxième vague.

Le résumé qui suit correspond à l'offre du PAUPME au 13 mai 2021. Pour en connaître tous les détails, consulter les pages du programme sur le site du gouvernement du Québec (www.quebec.ca/entreprises-et-travailleurs-autonomes/aide-urgence-pme-covid-19) et de la Ville de Québec (www.ville.quebec.qc.ca/gens_affaires/financement/covid19/aide-urgence-pme/).

Objectifs

Le PAUPME offre une aide financière aux petites et moyennes entreprises (PME) afin qu'elles soient en mesure de maintenir, de consolider ou de relancer leurs activités dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Il vise plus particulièrement à pallier le manque de liquidités des PME, parce qu'elles sont incapables de livrer, en tout ou en partie, leurs produits (biens ou services), ou bien parce qu'elles font face à un problème d'approvisionnement.

Conditions générales d'admissibilité

Entreprises d'économie sociale
 Entreprises qui constituent le plus souvent des coopératives ou des organismes à but non lucratif et qui exercent leurs activités dans divers secteurs (ex. : centre de la petite enfance, coopérative d'habitation, entreprise d'aide à domicile, organisme de loisirs, etc.).

Sont admissibles au programme les entreprises de plusieurs secteurs d'activités et les **entreprises d'économie sociale** qui ont été touchées par la pandémie de COVID-19. Elles doivent, entre autres conditions, être en activité au Québec depuis au moins six mois et avoir démontré un lien de cause à effet entre leurs problèmes financiers ou opérationnels et la pandémie.

Modalités générales du soutien

En mars 2020, lors de la création du programme, les entreprises étaient admissibles à un prêt maximal de 50 000 \$ à un taux d'intérêt de 3 %. Elles bénéficiaient aussi d'un **moratoire** sur le remboursement du capital et des intérêts, qui a été prolongé jusqu'en septembre 2021. Ces modalités correspondent au « programme de base ».

Moratoire
 Suspension provisoire de l'acquittement de dettes en raison de circonstances exceptionnelles.

En octobre 2020, le gouvernement a créé le volet Aide aux entreprises en régions en alerte maximale (AERAM) afin de soutenir les entreprises qui ont dû cesser en totalité ou en partie leurs activités. Pour être admissibles à ce volet, les entreprises doivent avoir été visées par un ordre de fermeture à partir d'octobre 2020. Ce volet donne la possibilité aux entreprises d'obtenir de nouveaux prêts (2 tranches de 50 000 \$ pour un maximum de 150 000 \$) et un **pardon de prêt** pouvant atteindre 80 % de l'aide financière qui leur a été accordée. Le pardon de prêt se calcule en fonction des **dépenses mensuelles admissibles** jusqu'à concurrence de 15 000 \$ par mois de fermeture. Au printemps 2021, une bonification pour la reprise des activités a aussi été ajoutée à ce volet. Elle accorde des mois de pardon supplémentaires en fonction du nombre de jours de fermeture et porte le maximum de pardon de prêt à 100 %.

Pardon de prêt
 Transfert du prêt ou d'une partie du prêt en aide financière non remboursable.

Dépenses mensuelles admissibles
 Taxes municipales et scolaires, loyer, intérêts payés sur les prêts hypothécaires, coût des services publics (ex. : électricité et gaz), assurances, frais de télécommunication.

En février 2021, le gouvernement a créé le volet Aide à certaines entreprises du secteur du tourisme (ACEST). Ce volet s'adresse aux gîtes de quatre chambres ou plus (partie commerciale) et aux agences de voyages. Il permet d'obtenir un pardon de prêt équivalent à 40 % de l'aide financière remboursée après le moratoire jusqu'à un maximum de 20 000 \$.

Exemple²

L'entreprise YZ a connu des difficultés financières au printemps et à l'été 2020, principalement en raison de la pandémie de COVID-19. Comme elle répond à tous les critères d'admissibilité du PAUPME, elle a fait une demande d'aide financière auprès de la Ville de Québec en septembre 2020. L'entreprise a obtenu un prêt de 50 000 \$ au taux de 3 % avec un moratoire sur le remboursement du capital et des intérêts.

En octobre 2020, l'entreprise a dû fermer ses portes et s'est de nouveau retrouvée en difficulté financière. Étant admissible au volet AERAM, elle a pu faire une autre demande d'aide financière en novembre 2020 et un deuxième prêt de 50 000 \$ lui a été octroyé selon les mêmes conditions. La fermeture perdurant, l'entreprise a profité de la possibilité de faire une demande pour un troisième prêt de 50 000 \$ en février 2021, toujours selon les mêmes conditions (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Aide financière accordée à l'entreprise en bref

Aide financière	Valeur du prêt (\$)
Programme de base – septembre 2020	50 000
Volet AERAM – novembre 2020	50 000
Volet AERAM – février 2021	50 000
Total	150 000

Puisque la fermeture obligatoire de l'entreprise s'est prolongée jusqu'en avril, le pardon de prêt en vertu du volet AERAM s'applique aux 7 mois compris dans la période visée, soit d'octobre 2020 à avril 2021. L'entreprise a aussi droit à la bonification de 3 mois pour la reprise des activités puisqu'elle a été fermée plus de 180 jours.

Lors de l'analyse du dossier, le montant mensuel de dépenses admissibles a été établi à 6 000 \$, ce qui signifie que l'entreprise devrait obtenir un pardon de prêt d'environ 60 000 \$ en tout (voir le tableau 2).

2. Cet exemple illustre les principales modalités du programme.

Tableau 2 – Calcul estimatif du pardon de prêt

Montant admissible au pardon de prêt	Pardon de prêt initial	Bonification pour reprise des activités	Montant total du pardon de prêt
100 000 \$	7 mois x 6 000 \$ = 42 000 \$	3 mois x 6 000 \$ = 18 000 \$	42 000 \$ + 18 000 \$ = 60 000 \$

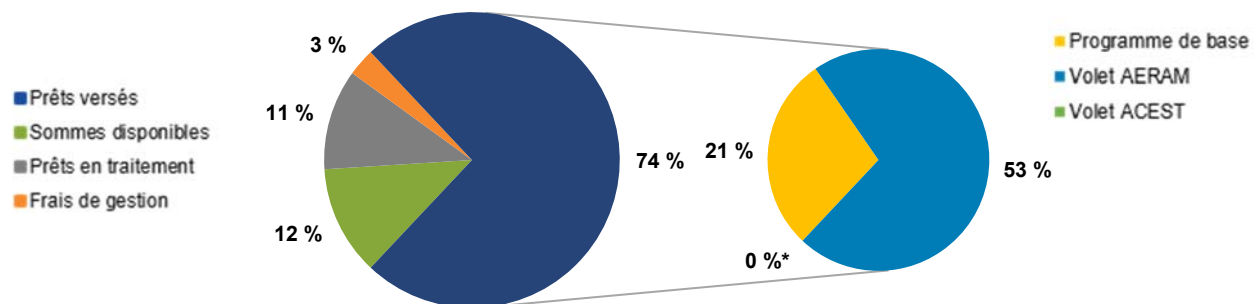
Une fois les dépenses admissibles validées par la Ville au moment de la réclamation du pardon, il resterait à l'entreprise 90 000 \$ à rembourser, soit le prêt de 50 000 \$ non admissible au volet AERAM (premier prêt dans le cadre du programme de base) et les 40 000 \$ restants des deux prêts accordés en vertu de ce volet (100 000 \$ - 60 000 \$). L'entreprise bénéficie d'un moratoire sur le remboursement du capital et des intérêts jusqu'en septembre 2021.

Entente avec la Ville de Québec

En avril 2020, en qualité d'agglomération exerçant certaines compétences de MRC, la Ville de Québec a signé une entente de prêt sans intérêt de 10 M\$ avec le ministre de l'Économie et de l'Innovation (MEI) pour l'établissement du PAUPME dans le cadre de son fonds local d'investissement.

L'entente entre le gouvernement du Québec et la Ville a été modifiée par plusieurs avenants, dont certains pour permettre l'octroi de sommes supplémentaires. Au 30 avril 2021, la Ville avait reçu 51,4 M\$ au total. Comme le montre le graphique 1, à cette date, la Ville de Québec avait déjà alloué environ les trois quarts des sommes qu'elle a obtenues dans le cadre de ce programme, ce qui correspond à 38,2 M\$. Plus de la moitié de ce montant, soit 27,1 M\$, a été consacré au volet AERAM, dont la totalité des sommes peut potentiellement devenir des pardons de prêts.

Graphique 1 – Répartition des sommes obtenues par la Ville de Québec pour le PAUPME selon leur utilisation



* La proportion exacte est 0,08 %, ce qui correspond à 80 000 \$. Au 30 avril 2021, cinq prêts avaient été accordés dans le cadre du volet ACEST.

Source : Service du développement économique et des grands projets

Le prochain défi de la Ville sera d'obtenir et d'analyser les pièces justificatives afin d'autoriser les pardons de prêts tout en tenant compte de l'évolution constante du programme et en appliquant toutes ses particularités. Des directives précises à cet égard sont à venir de la part du MEI.

Frais de gestion du programme

La Ville prévoit utiliser les 3 % prévus dans l'entente afin de couvrir les frais engagés pour la gestion du programme, ce qui représente environ 1,5 M\$.

Impact sur le rapport financier de la Ville

Les sommes versées par le MEI dans le cadre du programme sont considérées comme un prêt qui devra être remboursé par la Ville à partir du 31 mars 2030. En vertu de l'entente, la Ville remboursera seulement les sommes qu'elle aura encaissées des entreprises. Ainsi, les pardons de prêts octroyés et les créances irrécouvrables ne seront pas exigibles.

Chapitre 2

Gouvernance du Service d'ExpoCité

Audit en bref

Enjeu

La performance d'une organisation peut être grandement bonifiée par la gouvernance mise en place pour l'encadrer. Cette gouvernance constitue l'ensemble des mesures mises en place pour l'amener à réaliser les fins pour lesquelles elle a été créée, et ce, de façon transparente, efficiente et respectueuse des attentes de ses parties prenantes.

Compte tenu de l'importance des infrastructures qu'il exploite et de leur incidence sur la vitalité de la communauté de Québec, il est important que le Service d'ExpoCité dispose d'une structure de gouvernance adéquate. C'est d'autant plus vrai pour une organisation publique appelée à exercer des activités commerciales.

Objectif

Nous avons réalisé un audit de performance sur la gouvernance du Service d'ExpoCité. Il visait à déterminer si ce service dispose d'une gouvernance qui permet d'orienter et de surveiller ses activités pour qu'il remplisse sa mission de façon optimale et en conformité avec le cadre légal et réglementaire auquel il est assujéti. L'annexe I présente d'autres renseignements relatifs au mandat d'audit.

Constats

- 1** Alors que le site d'ExpoCité s'est grandement transformé au cours des dernières années, le mandat d'ExpoCité défini dans la Charte de la Ville de Québec n'a pas été actualisé ou du moins entériné par les différentes instances de gouvernance quant à l'interprétation que l'on doit maintenant en faire.
- 2** La structure de gouvernance qui encadre le Service d'ExpoCité est mal adaptée aux activités qui y sont menées et elle ne remplit pas pleinement son rôle : dans ce domaine particulier d'activités, qui implique de multiples acteurs, cette structure devrait favoriser une prise de décision efficace dans une perspective d'ensemble du site.
- 3** Les budgets nécessaires à l'exploitation d'ExpoCité (fonctionnement et investissement) sont sous la responsabilité de différents services, ce qui complique l'allocation des ressources pour soutenir efficacement ses activités.
- 4** L'information de gestion relative à ExpoCité permet difficilement au Service d'ExpoCité d'apprécier sa performance et d'en rendre compte adéquatement aux instances de gouvernance.

Recommandations

Au Service d'ExpoCité, de concert avec la Direction générale de la Ville de Québec

- 28 Nous lui avons recommandé d'évaluer l'opportunité de faire des démarches pour que le mandat d'ExpoCité soit redéfini dans la Charte de la Ville de Québec en tenant compte des infrastructures actuelles.
- 29 Nous lui avons recommandé de faire entériner par les instances de gouvernance l'interprétation du mandat d'ExpoCité, notamment ce qu'on entend par l'utilisation et l'exploitation « à toutes fins » des immeubles du site en vue d'une « rentabilisation maximum ».

Au Service d'ExpoCité

- 49 Nous lui avons recommandé de clarifier auprès de la commission d'ExpoCité et de la Direction générale de la Ville de Québec :
- les responsabilités de chaque instance de gouvernance quant aux orientations à donner à ExpoCité pour lui permettre de réaliser son mandat de façon optimale et quant à la gestion des risques et des parties prenantes;
 - ses responsabilités dans le cadre des ententes avec les partenaires d'ExpoCité.
- 50 Nous lui avons recommandé de proposer des modalités de fonctionnement à la commission d'ExpoCité pour la rendre plus efficace.
- 59 Nous lui avons recommandé d'effectuer les démarches nécessaires pour disposer d'un budget consacré aux infrastructures du site d'ExpoCité compte tenu de leur importance pour la prestation de services.
- 60 Nous lui avons recommandé de mettre en place un mécanisme de coordination des demandes budgétaires relatives aux infrastructures d'ExpoCité qui prend en compte les revenus et les retombées économiques d'un projet et qui permet ainsi de justifier l'investissement à effectuer.
- 73 Nous lui avons recommandé de consolider l'information de gestion nécessaire pour suivre les activités et apprécier la performance d'ExpoCité, notamment :
- en mettant en relation les résultats obtenus avec les cibles;
 - en y intégrant l'ensemble des coûts et les retombées socioéconomiques d'ExpoCité.
- 74 Nous lui avons recommandé de s'entendre avec la Direction générale adjointe des services de soutien institutionnel et la commission d'ExpoCité sur la nature et la fréquence de la reddition de comptes à leur soumettre pour qu'elle intègre minimalement l'information nécessaire pour démontrer l'accomplissement du mandat d'ExpoCité, l'utilisation judicieuse des ressources de même que les retombées.

Table des matières

En quoi consiste cet audit?	20
Sujet	20
Enjeu	23
Instances et services visés.....	24
Objectif	25
Quels sont les constats de l'audit?	25
1. Définition du mandat d'ExpoCité	25
2. Structure de gouvernance et de gestion	27
3. Allocation des ressources à ExpoCité.....	32
4. Gestion de la performance du Service d'ExpoCité et reddition de comptes y afférente	34
Quelles sont les conclusions de l'audit?	37
Qu'en pense le service visé par cet audit?	37
Annexe I – Renseignements complémentaires sur le mandat d'audit	38
Annexe II – Objectifs du Plan d'action 2016-2019 du Centre de foires de Québec par axe d'intervention	41

En quoi consiste cet audit?

Sujet

- 1 Appelé « parc de l'Exposition » jusqu'en 1997, le site d'ExpoCité permet à la population de se rassembler dans le cadre d'événements sportifs amateurs et professionnels, d'activités de loisirs, de salons et d'expositions à vocation commerciale et agricole, et ce, depuis plus d'un siècle.
- 2 Sous l'impulsion du rapport du Groupe de travail sur l'avenir d'ExpoCité¹ produit en avril 2015, le site a subi de grandes transformations au cours des dernières années. Il est maintenant structuré en trois grandes zones : zone des expositions, zone sportive et événementielle, et zone publique. De plus, différents projets ont été réalisés depuis, dont ceux du Grand Marché, de la place Jean-Béliveau et de la place de la Famille.
- 3 Aujourd'hui, le site d'ExpoCité comprend les édifices, les installations sportives et les aménagements extérieurs suivants² :
 - le centre Vidéotron;
 - le centre de foires de Québec;
 - l'édifice du Colisée;
 - le pavillon de la Jeunesse;
 - le Grand Marché;
 - le centre administratif;
 - le pavillon des Arts;
 - les pavillons 1 et 2, appelés pavillon des Bovins;
 - l'édifice loué à la station de télévision de CFCM-DT (TVA);
 - la place Jean-Béliveau;
 - la place de la Famille;
 - les stationnements.

Gouvernance du Service d'ExpoCité

- 4 ExpoCité n'est pas une entité juridiquement constituée à proprement parler. C'est un ensemble comprenant le lieu, les infrastructures qui s'y trouvent et l'expertise nécessaire pour accueillir des événements de nature « commerciale, sportive, récréative, artistique, culturelle ou d'utilité publique³ ». Cet ensemble est sous la juridiction de la Ville de Québec. C'est le Service d'ExpoCité qui est chargé d'assurer la gestion des infrastructures et des activités du site. En 2020, l'effectif du Service d'ExpoCité représentait un peu plus de 54 équivalents temps complet (ETC). Ces ressources humaines sont affectées principalement à la promotion des installations et des services du site de même qu'à son exploitation (voir le tableau 1).

1. Le mandat de ce groupe était d'offrir des pistes de solution pour rendre le site d'ExpoCité plus attrayant et plus divertissant, de sorte que la population soit fière de ses installations et qu'elle ait le goût de les fréquenter.

2. Selon le rôle d'évaluation 2019-2020-2021, l'ensemble a une valeur de plus de 500 M\$.

3. Québec, *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, chap. C-11.5, à jour au 18 mars 2021, annexe C, art. 62.

Tableau 1 – Répartition de l'effectif du Service d'ExpoCité par poste budgétaire en 2020

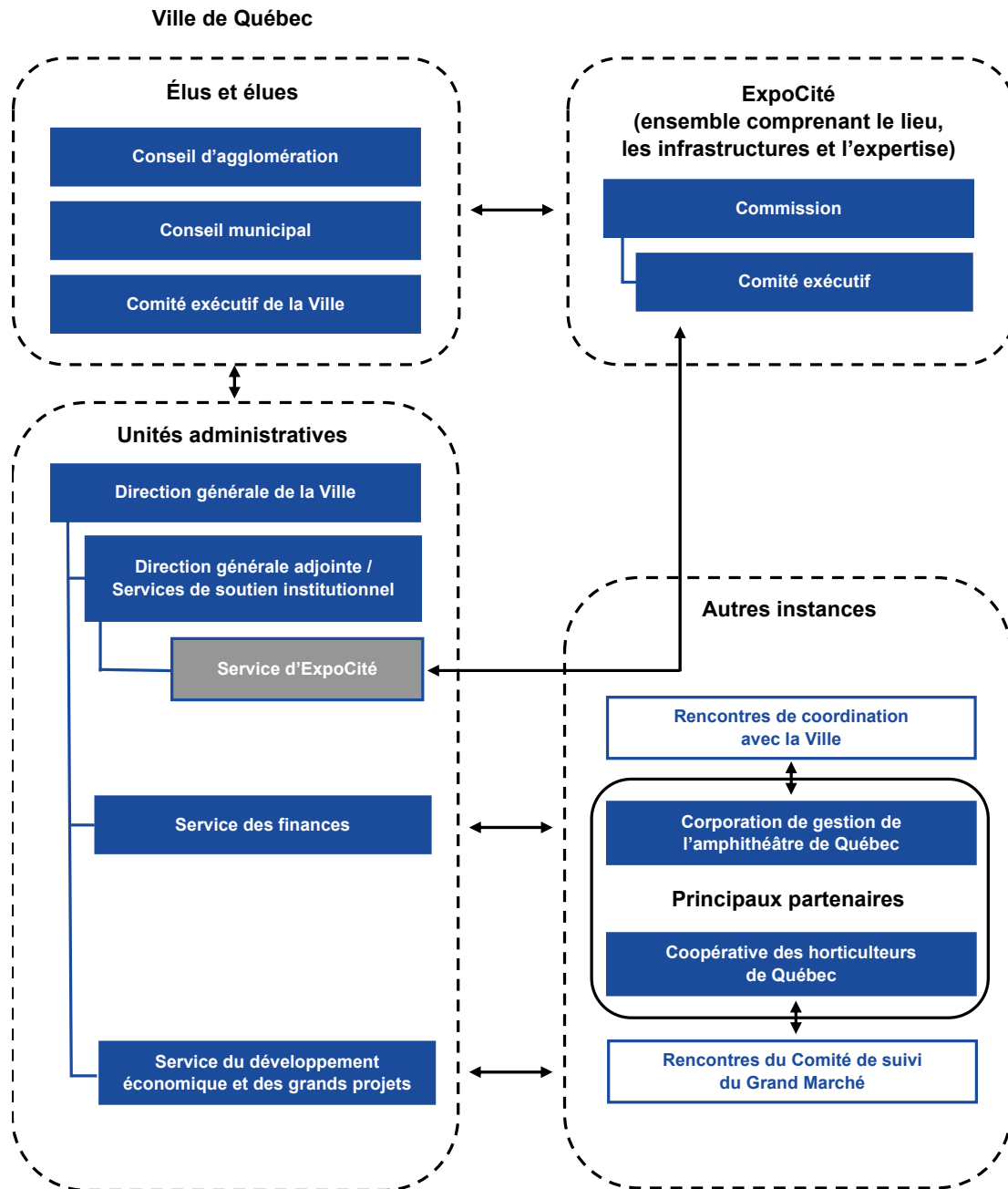
Poste budgétaire	Nombre de ressources (en ETC)
Direction générale	2,0
Administration	7,1
Ventes et promotion	4,0
Opérations	41,4
Total	54,5

Source : Service d'ExpoCité

- 5 Compte tenu de l'incidence du site sur la vitalité de la communauté, la gestion d'ExpoCité doit être encadrée par une gouvernance appropriée qui s'exerce sur les plans de la surveillance et de la création de valeur. La gouvernance, c'est un ensemble de règles de responsabilisation et de principes de fonctionnement mis en place au plus haut niveau pour définir les orientations stratégiques de l'organisation, assurer la supervision de la direction, en apprécier la performance et favoriser l'émergence de valeurs de probité et d'excellence dans l'organisation.
- 6 La Charte de la Ville de Québec⁴ fixe les grands paramètres de gouvernance d'ExpoCité : sa finalité, ses pouvoirs, les situations nécessitant l'approbation du comité exécutif et du conseil municipal de la Ville et, enfin, son droit de se doter de règles internes de fonctionnement.
- 7 Comme le montre la figure 1, le Service d'ExpoCité assure la gestion du site en collaboration avec d'autres services de la Ville. Il agit à la fois sous la gouverne de l'administration municipale et de la commission d'ExpoCité. Il participe également à des tribunes de coordination opérationnelle qui facilitent les relations avec les principaux partenaires.

4. *Ibid.*

Figure 1 – Structure de gouvernance du Service d’ExpoCité⁵



5. Comme stipulé dans la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (RLRQ, chap. E-20.001, à jour au 18 mars 2021, art. 5), l'agglomération de Québec est formée par les territoires de la ville de Québec, de la ville de L'Ancienne-Lorette et de la municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures. Le conseil d'agglomération voit à l'administration des services communs aux municipalités de l'agglomération, qui cèdent une part de leur autorité au profit de ce conseil.

Portrait financier

- 8 Les dépenses du Service d'ExpoCité, si l'on exclut les charges d'amortissement et les intérêts, s'élevaient à 8,2 M\$ en 2020 auxquelles s'ajoutaient 3,5 M\$ pour les coûts directs des services fournis par d'autres unités administratives de la Ville (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Dépenses annuelles liées à ExpoCité de 2018 à 2020 par service

Service	2020	2019	2018
Service d'ExpoCité			
– Direction	2 931 556 \$	3 009 093 \$	3 000 261 \$
– Opérations	4 181 016 \$	4 594 276 \$	4 454 246 \$
– Ventes et promotion	485 525 \$	575 723 \$	609 860 \$
– Administration	602 132 \$	611 514 \$	745 081 \$
Autres services de la Ville*	3 549 751 \$	3 302 193 \$	2 890 735 \$
Total	11 749 980 \$	12 092 799 \$	11 700 183 \$

Source : Système SIVIQ et Service des finances

* Une proportion importante de leur valeur est liée à la gestion des immeubles.

- 9 Les revenus d'ExpoCité proviennent de l'exploitation des infrastructures, y compris les stationnements, les locaux pour bureaux et les commandites. À l'exception de 2020, année touchée par la pandémie de COVID-19, les revenus annuels oscillaient autour de 11 M\$ en 2018 et en 2019, mais le résultat net était négatif durant cette période (voir le tableau 3).

Tableau 3 – Résultat net des activités liées à ExpoCité de 2018 à 2020

	2020	2019	2018
Revenus	5 544 612 \$	10 747 769 \$	11 124 237 \$
Dépenses directes comptabilisées	11 749 980 \$	12 092 799 \$	11 700 183 \$
Résultat net	(6 205 368 \$)	(1 345 030 \$)	(575 946 \$)

Source : Système SIVIQ et Service des finances

Enjeu

- 10 La performance d'une organisation peut être grandement bonifiée par la gouvernance mise en place pour l'encadrer. Cette gouvernance constitue l'ensemble des mesures mises en place pour l'amener à réaliser les fins pour lesquelles elle a été créée, et ce, de façon transparente, efficiente et respectueuse des attentes de ses parties prenantes⁶.

6. Personne ou organisme qui peut soit influencer sur une décision ou une activité, soit être influencé ou s'estimer influencé par une décision ou une activité (ISO 9000 : 2015 Systèmes de management de la qualité — Principes essentiels et vocabulaire).

- 11 Compte tenu de l'importance des infrastructures qu'il exploite et de leur incidence sur la vitalité de la communauté de Québec, il est important que le Service d'ExpoCité dispose d'une structure de gouvernance adéquate. C'est d'autant plus vrai pour une organisation publique appelée à exercer des activités commerciales.

Instances et services visés

- 12 Cet audit concerne plusieurs unités administratives de la Ville de Québec et ExpoCité lui-même.

Direction générale

- 13 Outre les devoirs, pouvoirs et attributions qui lui sont confiés par les lois et les règlements applicables, le directeur général est responsable de l'ensemble des services municipaux et des directions d'arrondissement. Il est donc responsable ultimement des activités se déroulant sur le site d'ExpoCité. Il est d'ailleurs membre d'office de la commission constituée pour soutenir ces activités.

Direction générale adjointe aux services de soutien institutionnel

- 14 La Direction générale adjointe aux services de soutien institutionnel regroupe l'ensemble des spécialistes conseillant les lignes d'affaires de manière à assurer l'efficacité de leurs activités. Une de ces spécialités – la gestion de l'événementiel – se trouve au sein du Service d'ExpoCité.

Commission d'ExpoCité

- 15 La Charte de la Ville de Québec stipule que le conseil municipal « peut tenir des expositions et nommer, pour l'organisation et l'administration de ces expositions, une commission qui est **comptable** envers elle⁷ ». Cette commission est composée de douze membres et a compétence sur l'exploitation commerciale du site d'ExpoCité.

Comptable
Dans le contexte, l'adjectif *comptable* signifie que la commission doit rendre des comptes au conseil municipal.

Comité exécutif d'ExpoCité

- 16 Le comité exécutif d'ExpoCité est l'organe constitué par la commission pour assurer l'efficacité de la prise de décision. Ce comité est composé actuellement de quatre élus de la Ville.

Service d'ExpoCité

- 17 Le Service d'ExpoCité favorise le rayonnement de la région de Québec par l'accueil d'événements de marque en offrant des espaces, des équipements et des services de qualité adaptés aux besoins des clientèles et des partenaires. Il est sous la responsabilité de la Direction générale adjointe aux services de soutien institutionnel.

7. Québec, *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, chap. 11.5, à jour au 18 mars 2021, annexe C, art. 62.

Autres unités administratives de la Ville

- 18 Plusieurs unités administratives contribuent à la réalisation du mandat du Service d'ExpoCité. Il en est ainsi des services courants dont profitent l'ensemble des unités administratives de la Ville, comme les technologies de l'information, la gestion des immeubles et la gestion des équipements motorisés. Le Service d'ExpoCité bénéficie aussi de services particuliers, comme ceux liés à la sécurité, à la gestion de la circulation et à l'administration d'ententes avec des partenaires.

Objectif

- 19 Nous avons réalisé un audit de performance sur la gouvernance du Service d'ExpoCité. Il visait à déterminer si ce service dispose d'une gouvernance qui permet d'orienter et de surveiller ses activités pour qu'il remplisse sa mission de façon optimale et en conformité avec le cadre légal et réglementaire auquel il est assujéti. L'annexe I présente d'autres renseignements relatifs au mandat d'audit.

Quels sont les constats de l'audit?

1 Définition du mandat d'ExpoCité

- 20 Le mandat d'ExpoCité est défini dans l'annexe C de la Charte de la Ville de Québec. Il y est indiqué que le « conseil [municipal] peut tenir des expositions » et que « les immeubles faisant partie du Parc de l'Exposition Provinciale [désormais site d'ExpoCité] peuvent être utilisés et exploités à toutes fins en vue d'une rentabilisation maximum⁸ ».
- 21 Ces pouvoirs ont été accordés à la commission d'ExpoCité par le conseil municipal, comme l'autorise la Charte. Ainsi, la commission peut notamment :
- exploiter et administrer une piste de course, y compris tout système de pari mutuel;
 - promouvoir, exploiter ou organiser, seule ou avec d'autres, des activités commerciales, sportives, récréatives, artistiques, culturelles ou d'utilité publique;
 - accorder, avec l'approbation du conseil municipal, une aide financière à toute personne dans le but de favoriser le développement des sports, des loisirs, des arts, des lettres et des sciences;
 - louer, en tout ou en partie, les immeubles dont elle a l'administration mais, pour toute location excédant 12 mois, l'autorisation du comité exécutif et du conseil municipal est requise.

8. *Op. cit.*, annexe C, art. 62.

Ce que nous avons constaté

- 22 Alors que le site d'ExpoCité s'est grandement transformé au cours des dernières années, le mandat d'ExpoCité défini dans la Charte de la Ville de Québec n'a pas été actualisé ou du moins entériné par les différentes instances de gouvernance quant à l'interprétation que l'on doit maintenant en faire.

Ce qui appuie notre constat

- 23 **Observation 1** Le rapport du Groupe de travail sur l'avenir d'ExpoCité produit en avril 2015 a eu une grande incidence sur l'organisation physique du site sans toutefois que le mandat d'ExpoCité soit revu. La vision de rendre le site plus accueillant et divertissant, vivant toute l'année, inclusif et accessible pour tout le monde s'est graduellement concrétisée autour de la pièce maîtresse que constitue le centre Vidéotron. Ainsi, la transformation du pavillon du Commerce en Grand Marché, l'ajout de la place Jean-Béliveau et de la place de la Famille ainsi que le changement d'usage du Colisée ont modifié peu à peu le potentiel d'exploitation du site. Parallèlement, le mandat d'ExpoCité n'a pas été mis à jour depuis 2001 dans la Charte de la Ville de Québec⁹. Par exemple, il prévoit encore l'exploitation d'une piste de course, alors que l'hippodrome a été démoli en 2012 pour faire place au nouvel amphithéâtre.
- 24 La dernière tentative d'actualisation du mandat d'ExpoCité remonte à 2011. Une demande a été formulée au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation dans le contexte de la construction du nouvel amphithéâtre pour que l'annexe C de la Charte de la Ville de Québec reflète la « véritable mission » d'ExpoCité. Cette démarche n'a toutefois pas été menée à terme.
- 25 **Observation 2** L'interprétation que fait la direction du Service d'ExpoCité du mandat de l'ensemble (lieu, infrastructures et expertise) n'est pas validée par la commission et le conseil municipal. De plus, la notion de « rentabilisation maximum » mentionnée dans la Charte reste à définir. En septembre 2020, à la suite d'un exercice interne lors du changement de direction au Service d'ExpoCité, ce mandat a été réinterprété et il est maintenant formulé comme suit :

Contribuer, en complémentarité avec ses partenaires, à l'essor économique de la Ville de Québec et de sa région en offrant des espaces, des équipements et des services de qualité adaptés aux besoins des clients de même que par l'accueil d'activités commerciales et d'événements rassembleurs, au profit des citoyens¹⁰.

9. Décret 1309-2001, 1^{er} novembre 2001.

10. Service des finances [de la Ville de Québec], *Budget 2021 : fonctionnement et investissement*, [En ligne], [Québec], Ville de Québec, p. 153 [https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/profil-financier/docs/Budget2021_Detaille.pdf] (13 avril 2021).

- 26 Les développements des dernières années sur le site ont certainement apporté beaucoup de vitalité, mais des précisions s'imposent pour que les missions sociale et économique cohabitent de façon harmonieuse. Il serait sain que le Service d'ExpoCité puisse appuyer son action sur une position qui fait consensus chez les élues et élus municipaux. Cette position servirait aussi de guide pour achever l'organisation physique du site.
- 27 **Observation 3** L'utilisation, depuis plusieurs années, du pavillon des Arts à des fins administratives n'est pas cohérente avec les recommandations du rapport du Groupe de travail sur l'avenir d'ExpoCité ni avec le mandat d'ExpoCité. Les espaces de travail de près de 70 membres du personnel de la Ville s'y trouvent, alors que le groupe de travail recommandait plutôt d'utiliser le bâtiment pour bonifier l'expérience du public sur le site. Entretemps, la valeur de ce service rendu à la Ville n'est pas comptabilisée dans les revenus d'ExpoCité.

Recommandations au Service d'ExpoCité, de concert avec la Direction générale de la Ville de Québec

- 28 Nous lui avons recommandé d'évaluer l'opportunité de faire des démarches pour que le mandat d'ExpoCité soit redéfini dans la Charte de la Ville de Québec en tenant compte des infrastructures actuelles.
- 29 Nous lui avons recommandé de faire entériner par les instances de gouvernance l'interprétation du mandat d'ExpoCité, notamment ce qu'on entend par l'utilisation et l'exploitation « à toutes fins » des immeubles du site en vue d'une « rentabilisation maximum ».

2 Structure de gouvernance et de gestion

- 30 Les assises de la structure de gouvernance d'ExpoCité reposent en premier lieu sur l'annexe C de la Charte de la Ville de Québec. Comme mentionné plus tôt, elle stipule que le conseil municipal « peut [...] nommer, pour l'organisation et l'administration d'expositions, une commission qui est comptable envers elle. [...] Le directeur général et le trésorier ou les personnes qu'ils désignent en sont membres d'office ». Elle indique aussi que cette commission « peut, par résolution, adopter des règles de procédures et de régie interne, se constituer un comité exécutif et lui conférer les pouvoirs qu'elle détermine¹¹ ».

11. Québec, *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, chap. 11.5, à jour au 18 mars 2021, annexe C, art. 62.

31 La Charte fait mention des pouvoirs attribués à la commission. Ces pouvoirs sont sujets à certaines restrictions. En effet, une approbation du conseil municipal est nécessaire pour les actes suivants :

- conclusion d'ententes avec toute personne dans le but d'exercer en tout ou en partie ses pouvoirs;
- octroi d'une aide financière à toute personne dans le but de favoriser le développement des sports, des loisirs, des arts, des lettres et des sciences;
- engagement d'une dépense dont le montant excède 100 000 \$¹²;
- location excédant douze mois d'un immeuble, en tout ou en partie, dont elle a l'administration¹³;
- sanction de la résolution pour adopter des règles de procédures et de régie interne ou constituer un comité exécutif.

32 Dans les faits, cette commission a été constituée et elle est composée de douze membres :

- le maire ou la personne qu'il désigne;
- sept conseillères et conseillers municipaux de la Ville de Québec;
- un conseiller de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures;
- un conseiller de la Ville de L'Ancienne-Lorette;
- le directeur général de la Ville de Québec et son trésorier.

La commission a conféré une bonne partie de ses pouvoirs à un comité exécutif composé de quatre élus et élues de la Ville de Québec.

33 Parallèlement et conjointement, l'administration municipale joue un rôle important dans l'encadrement d'ExpoCité. Sous l'autorité globale de la Direction générale, différents services, dont le Service d'ExpoCité, participent directement au mandat d'ExpoCité. Certains relèvent d'une direction générale adjointe, d'autres directement de la Direction générale. Enfin, des tribunes de coordination ont été mises en place pour faciliter la gestion opérationnelle des ententes avec les principaux partenaires et pour arrimer les différentes activités sur le site.

12. Une approbation du comité exécutif de la Ville est également nécessaire.

13. *Op. cit.*

- 34 Par ailleurs, comme les infrastructures d'ExpoCité bénéficient à l'ensemble de la région, elles sont aussi soumises à la compétence d'agglomération. Le décret d'agglomération adopté en vertu de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*¹⁴ désigne ExpoCité comme « équipement d'intérêt collectif » et indique que la commission ne peut être créée que par le conseil d'agglomération. Il approuve, par exemple, la nomination des membres de la commission ainsi que les règles de procédure et de régie interne de cette dernière. Peu importe comment cette gouvernance est structurée, elle doit agir sur un certain nombre d'éléments interreliés et s'exercer à l'intérieur du champ d'action de la gouvernance à proprement parler, laquelle se distingue de la gestion. L'exercice de la gouvernance consiste à établir les objectifs à atteindre en tenant compte des besoins des parties prenantes, à déterminer les priorités et à prendre les décisions et, enfin, à exercer une surveillance sur la performance et le respect des lois et des règlements. Quant à la gestion, elle planifie, met en place, exécute et surveille les activités conformément à la direction définie par les instances de gouvernance pour atteindre les objectifs de l'organisation.

Ce que nous avons constaté

- 35 La structure de gouvernance qui encadre le Service d'ExpoCité est mal adaptée aux activités qui y sont menées et elle ne remplit pas pleinement son rôle : dans ce domaine particulier d'activités, qui implique de multiples acteurs, cette structure devrait favoriser une prise de décision efficace dans une perspective d'ensemble du site.

Ce qui appuie notre constat

- 36 **Observation 1** La répartition actuelle des responsabilités n'assure pas une gouvernance efficiente d'ExpoCité. D'une part, la Charte de la Ville de Québec attribue de façon explicite certaines responsabilités aux instances de gouvernance (conseil municipal et son comité exécutif, commission et son comité exécutif) sans toutefois préciser l'éventail des responsabilités normalement dévolues à ce type d'instance dans un contexte similaire. Par exemple, la portée des responsabilités des instances de gouvernance quant aux orientations à donner à ExpoCité et à la surveillance qu'elles doivent exercer ne sont pas précisées. D'autre part, l'administration municipale n'a pas officiellement défini la contribution qu'elle souhaite apporter à la gouvernance d'ExpoCité ni discuté de cette vision avec les instances pertinentes.
- 37 Il est difficile dans ces circonstances d'assurer une gouvernance cohérente qui prend en compte l'ensemble des infrastructures du site et les intérêts de toutes les personnes et les organisations concernées. La prise de décision est aussi complexifiée. Pour certaines décisions, il y a de multiples niveaux d'approbation à franchir, tant du milieu politique que du milieu administratif. Pour d'autres, des approbations sont parfois demandées au conseil d'agglomération, alors qu'il n'y a pas obligation de le faire (ex. : nomination de membres du comité exécutif de la commission).

14. Québec, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, chap. E-20.001, à jour au 18 mars 2021, décret d'agglomération 1211-2005.

- 38 Par ailleurs, bien que la Charte de la Ville de Québec impose une présence administrative au sein de la commission, soit le directeur général et le trésorier de la Ville (ou des personnes remplaçantes qu'ils désignent), l'esprit de cette exigence n'est pas transposé dans le comité exécutif d'ExpoCité, qui n'est composé que d'élus depuis juin 2018.
- 39 Enfin, alors que l'existence même d'une telle commission peut créer toutes sortes d'attentes relatives à l'encadrement des activités d'ExpoCité, son action concrète se situe principalement au niveau tactique et opérationnel. En effet, les décisions de la commission et de son comité exécutif portent principalement sur l'autorisation de négocier des ententes pour la tenue d'événements et leur ratification. Notons toutefois que depuis l'automne 2020, des dossiers de nature stratégique, telle la mission d'ExpoCité, commencent à être discutés par ces instances.
- 40 Il en résulte que le Service d'ExpoCité dispose actuellement de peu d'orientations pour le guider dans l'accomplissement de son mandat.
- 41 Au cours des dernières années, le Service d'ExpoCité s'est tout de même doté d'outils de planification qui lui ont permis de contribuer plus efficacement à la réalisation du mandat d'ExpoCité. La plus importante est celle consignée dans le Plan d'action 2016-2019 du Centre de foires de Québec (voir l'annexe II). Un autre document, daté de 2018, présente les recommandations du Service d'ExpoCité pour faire face à différents enjeux opérationnels au regard des bâtiments du site. Plus récemment, à la suite d'une démarche interne, le Service d'ExpoCité s'est doté d'un plan d'action 2021-2025 centré sur la performance d'équipe. Ces initiatives ne s'intègrent cependant pas dans une vision partagée et concertée des moyens à déployer pour assurer l'exploitation optimale du site et des priorités à respecter dans les actions à mettre en œuvre.
- 42 Une démarche de planification stratégique d'ExpoCité est en cours depuis septembre 2020. Elle prévoit, entre autres, une consultation des parties prenantes, la réalisation d'un sondage auprès des usagers et usagères du site ainsi qu'une analyse de marché. Cette démarche devrait contribuer à actualiser le mandat d'ExpoCité et à préciser ses orientations et ses objectifs.
- 43 Quant à la gestion des risques, elle porte principalement sur les risques opérationnels liés à chaque événement ou sur ceux liés à un ensemble d'événements lorsqu'ils se tiennent simultanément. Cette approche ne permet pas de gérer l'ensemble des risques importants et particulièrement ceux de nature stratégique et tactique. Les risques liés aux activités d'ExpoCité sont donc gérés au cas par cas. Cette gestion modulée par la tolérance aux risques de chacun s'exerce à travers les multiples instances de gouvernance et s'appuie sur l'expertise des gestionnaires ainsi que des administrateurs et administratrices en place. Ce mode de gestion n'est toutefois pas en phase avec les bonnes pratiques. Compte tenu de la diversité des activités d'ExpoCité, de la présence de multiples acteurs, de la valeur des actifs et des revenus en jeu, une plus grande attention devrait être portée à la gestion des risques.

- 44 Enfin, la prise en compte des intérêts des parties prenantes n'est effectuée que ponctuellement. Le rapport de 2015 du Groupe de travail sur l'avenir d'ExpoCité mentionne qu'il a consulté différentes parties prenantes (population, usagers, milieu touristique, etc.). La démarche actuelle de planification stratégique d'ExpoCité prévoit la réalisation d'un sondage auprès de la population et des groupes de discussion avec les principales parties prenantes. Ces deux initiatives sont valables puisqu'elles permettent d'obtenir une information utile à l'orientation des affaires d'ExpoCité, mais elles sont espacées dans le temps. En complément avec les mécanismes de coordination opérationnelle mis en place, il y aurait lieu de consulter les parties prenantes sur une base continue et, s'il y a lieu, de se doter de stratégies pour remplir au maximum leurs attentes.
- 45 **Observation 2** La direction du Service d'ExpoCité doit composer avec une double ligne d'autorité, une situation qui nécessite une définition claire des rôles et responsabilités. Actuellement, la direction du Service d'ExpoCité relève sur les plans administratif et fonctionnel de la Direction générale adjointe aux services de soutien institutionnel de la Ville de Québec et interagit avec plusieurs unités administratives de la Ville qui contribuent directement ou indirectement au mandat d'ExpoCité. Elle doit aussi donner suite aux directives et consignes de la commission et de son comité exécutif. Bien que le Service mentionne que cette situation ne pose pas de problèmes, elle peut devenir conflictuelle si les parties comprennent mal leur rôle respectif. L'appel de candidatures de 2020 pour pourvoir le poste de directeur ou directrice d'ExpoCité n'a pas apporté de précisions à cet égard puisqu'il ne comportait aucune mention d'un quelconque lien du titulaire du poste avec la commission d'ExpoCité.
- 46 **Observation 3** Dans les principales ententes liées à l'exploitation des infrastructures du site, dont le centre Vidéotron et le Grand Marché, les rôles respectifs de la Ville et d'ExpoCité, représentés par la commission, n'ont pas été précisés formellement. Cette façon de fonctionner laisse place à interprétation dans la gestion de ces ententes.
- 47 Par ailleurs, des tribunes de coordination opérationnelle sont établies dans le cadre d'ententes avec des partenaires, mais le lien de responsabilisation n'est pas bien défini. Il en est ainsi des rencontres de coordination tenues avec la Corporation de gestion de l'amphithéâtre de Québec.
- 48 **Observation 4** Certaines modalités de fonctionnement des instances de gouvernance d'ExpoCité n'en favorisent pas l'efficacité.
- La Charte de la Ville de Québec ne pose pas d'exigence à ce sujet, mais le nombre de membres de la Commission a été fixé à douze en 2017. Nous observons par ailleurs un taux d'absentéisme assez élevé aux séances de la commission. Pour huit des douze séances tenues de 2018 à 2020, le taux d'absentéisme s'élevait à 33 % ou plus.
 - Le quorum de la commission est fixé à cinq membres sur douze, soit moins de 50 % des membres. Les bonnes pratiques suggèrent plutôt une majorité simple, soit au moins sept membres dans ce cas-ci.

- Alors que les règles de procédures et de régie interne d'ExpoCité stipulent que la durée du mandat des membres élus de la commission (à l'exception du maire de la Ville de Québec ou de la personne qu'il désigne pour le représenter) est de deux ans, il s'est écoulé 31 mois avant que le renouvellement des sept élus de la Ville soit effectué. Toute période excédant la durée officielle du mandat d'un ou une membre peut créer une incertitude susceptible d'affecter son implication.

Recommandations au Service d'ExpoCité

- 49 Nous lui avons recommandé de clarifier auprès de la commission d'ExpoCité et de la Direction générale de la Ville de Québec :
- les responsabilités de chaque instance de gouvernance quant aux orientations à donner à ExpoCité pour lui permettre de réaliser son mandat de façon optimale et quant à la gestion des risques et des parties prenantes;
 - ses responsabilités dans le cadre des ententes avec les partenaires d'ExpoCité.
- 50 Nous lui avons recommandé de proposer des modalités de fonctionnement à la commission d'ExpoCité pour la rendre plus efficace.

3 Allocation des ressources à ExpoCité

- 51 L'exploitation du site d'ExpoCité nécessite la mobilisation de ressources humaines, financières, matérielles et technologiques, qui peuvent varier selon la nature et l'envergure des activités sur le site. Pour mobiliser ces ressources, ExpoCité utilise les mêmes mécanismes que l'ensemble des services de la Ville. Sa démarche s'inscrit dans l'alignement stratégique donné par la Direction générale de la Ville et débouche sur la production de budgets et sur la formulation de demandes à inscrire au plan d'investissement quinquennal (PIQ).
- 52 En ce qui a trait au budget de fonctionnement, chaque service qui contribue aux activités d'ExpoCité réalise sa propre démarche; les ressources nécessaires à l'exploitation d'ExpoCité se trouvent donc réparties dans plusieurs budgets.
- 53 Le processus budgétaire se déroule sur une année complète : les orientations et directives budgétaires en janvier, la préparation des documents d'analyse budgétaire en juin et l'adoption définitive du budget en décembre. Pour ce qui est du PIQ, les fonds nécessaires pour assurer le maintien des immobilisations et ceux pour en acquérir de nouvelles sont tour à tour évalués par les différentes unités administratives. Ces dernières élaborent par la suite des projets d'investissement en tenant compte des enveloppes budgétaires prévisionnelles qui leur sont attribuées. Enfin, l'analyse de l'ensemble des projets selon des critères prédéfinis conduit au choix définitif des projets.

- 54 Pour ExpoCité, nous nous attendions à ce que les demandes de ressources :
- soient en lien avec les objectifs stratégiques;
 - reposent sur une analyse des besoins et du volume d'activité prévu;
 - soient arrimées étant donné qu'elles sont formulées par différentes unités administratives.

Ce que nous avons constaté

- 55 Les budgets nécessaires à l'exploitation d'ExpoCité (fonctionnement et investissement) sont sous la responsabilité de différents services, ce qui complique l'allocation des ressources pour soutenir efficacement ses activités.
- 56 **Observation 1** Alors que plusieurs services formulent des demandes d'investissement en lien avec les activités d'ExpoCité, les mécanismes nécessaires pour arrimer les demandes budgétaires avec les projets et les activités du Service d'ExpoCité ne sont pas suffisamment robustes. Or, étant donné que le choix des investissements est effectué pour l'ensemble de la Ville plutôt que spécifiquement pour ExpoCité, les sommes prévues dans le PIQ sont parfois mal synchronisées avec les besoins du Service d'ExpoCité. De façon à mieux soutenir l'accomplissement de leur mission, certains services de la Ville, tel le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, disposent d'un budget consacré aux infrastructures.
- 57 S'ils ne sont pas effectués au moment opportun, ces investissements peuvent avoir une incidence directe sur l'exploitation du site d'ExpoCité, notamment sur la qualité des services (expérience de la clientèle) et sur les revenus que l'on peut en tirer. Cette incidence devrait être inscrite dans leurs demandes et considérée dans la prise de décision.
- 58 **Observation 2** Les demandes budgétaires de fonctionnement du Service d'ExpoCité reposent sur une analyse détaillée des besoins en fonction des activités anticipées. L'exercice permet de mobiliser les ressources financières nécessaires, et le budget établi favorise par la suite un contrôle des dépenses. Pour l'exercice 2021, le Service a posé une série d'hypothèses plausibles dans un contexte très incertain en période de pandémie quant au moment de la reprise des activités normales.

Recommandations au Service d'ExpoCité

- 59 Nous lui avons recommandé d'effectuer les démarches nécessaires pour disposer d'un budget consacré aux infrastructures du site d'ExpoCité compte tenu de leur importance pour la prestation de services.
- 60 Nous lui avons recommandé de mettre en place un mécanisme de coordination des demandes budgétaires relatives aux infrastructures d'ExpoCité qui prend en compte les revenus et les retombées économiques d'un projet et qui permet ainsi de justifier l'investissement à effectuer.

4 Gestion de la performance du Service d'ExpoCité et reddition de comptes y afférente

- 61 Une organisation qui connaît bien l'environnement dans lequel elle évolue, les attentes de la population ainsi que sa performance et celle de son personnel peut prendre des décisions éclairées et définir ses priorités. En ce qui a trait à la gestion de la performance de l'organisation, elle est tributaire de sa capacité à intégrer cette information pour soutenir la prise de décision et ainsi :
- accroître l'efficacité et l'efficience;
 - augmenter la capacité d'entreprendre et de gérer le changement;
 - utiliser les connaissances acquises et promouvoir l'apprentissage;
 - améliorer la cohésion entre les différentes unités de travail.
- 62 Pour ExpoCité, le budget de chaque service qui contribue directement aux activités d'ExpoCité prévoit des fonds pour leur réalisation et permet d'exercer un contrôle sur les revenus et les dépenses. Les données sont également cumulées par événement. Enfin, les revenus et les dépenses sont présentés par infrastructure.
- 63 Sur le plan non financier, le Service d'ExpoCité compile un certain nombre d'informations sur les activités d'ExpoCité. De plus, le suivi du plan d'action interne du Service d'ExpoCité établi en septembre 2020 dans le cadre d'une démarche de mobilisation du personnel implique une collecte de données pour mesurer la progression vers les cibles fixées.
- 64 En matière de reddition de comptes, tout comme pour l'ensemble des services de la Ville, des informations sur les activités financières de fonctionnement, d'investissement et de financement de la Ville sont présentées au conseil municipal trois fois par année. Les résultats financiers sont comparés aux prévisions budgétaires et les principaux écarts sont expliqués par unité administrative (services et arrondissements) ainsi que par poste budgétaire.
- 65 De plus, un bilan des réalisations de 2019 a été produit par le Service d'ExpoCité. Des informations sur les résultats de l'année en cours et des deux années précédentes y sont présentées sous forme d'indicateurs par secteur d'activités. Plusieurs de ces réalisations découlent du Plan d'action 2016-2019 du Centre de Foires, dont les objectifs sont présentés à l'annexe II. Le bilan de 2020 était en cours d'élaboration au 31 décembre 2020.

Ce que nous avons constaté

- 66 L'information de gestion relative à ExpoCité permet difficilement au Service d'ExpoCité d'apprécier sa performance et d'en rendre compte adéquatement aux instances de gouvernance.

Ce qui appuie notre constat

- 67 **Observation 1** L'information de gestion produite par le Service d'ExpoCité et résumée dans le bilan annuel présente surtout les réalisations sur le site par division (voir l'encadré 1). Mis à part l'information de gestion produite dans le cadre de son récent plan d'action, le Service ne la met pas en relation avec des cibles pour mesurer la performance réelle et agir sur les éléments qui peuvent être améliorés. De plus, la dernière information sur les retombées économiques des activités d'ExpoCité porte sur l'année 2015-2016. Une information plus à jour serait utile pour bien doser les investissements effectués sur le site.

Encadré 1 – Aperçu de l'information de gestion sur les activités d'ExpoCité par division

Administration	Vente et promotion	Opérations
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'entrées payantes • Marge bénéficiaire • Revenus par bâtiment 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de clients et d'organisations ayant tenu une activité • Nombre de jours d'événements • Taux de récurrence des événements • Achalandage total d'ExpoCité 	<ul style="list-style-type: none"> • Achalandage sur le site • Nombre de voitures stationnées • Nombre de consommations vendues

Source : Bilan 2019 d'ExpoCité

- 68 Bien qu'il soit possible de les comparer à ceux des années précédentes, ces nombres absolus ne permettent pas de savoir s'ils reflètent une performance acceptable pour l'agglomération.
- 69 **Observation 2** Sur le plan financier, les dépenses considérées par le Service pour déterminer le coût d'exploitation des infrastructures d'ExpoCité n'intègrent pas les coûts d'amortissement ni ceux relatifs à leur financement. L'amortissement des immeubles d'ExpoCité représentait près de 15 M\$ en 2019 alors que les frais d'intérêts se chiffraient à environ 2,8 M\$. De plus, l'analyse détaillée et systématique de la performance en termes de marge bénéficiaire est relativement récente et mériterait d'être élargie pour qu'elle tienne compte des retombées socioéconomiques de l'action d'ExpoCité pour l'agglomération.
- 70 **Observation 3** La reddition de comptes auprès des instances de gouvernance est incomplète. Celle effectuée à l'interne auprès des instances supérieures immédiates lors de rencontres, dont la fréquence varie, n'est pas mise par écrit. Une telle démarche favoriserait une reddition de comptes plus rigoureuse et une meilleure assise pour exercer un suivi des éléments discutés. Pour ce qui est de la reddition de comptes plus formelle, elle ne couvre pas adéquatement certains volets (voir le tableau 4).

Tableau 4 – Appréciation de la reddition de comptes par volet

Volet	Appréciation
Performance au regard des objectifs	Il est difficile de l'évaluer, puisque les résultats ne peuvent pas être comparés avec les objectifs et les cibles.
Utilisation des ressources, incluant les infrastructures	Le bilan annuel présente quelques informations sur l'activité du site d'ExpoCité, mais il n'en comporte aucune sur le taux d'utilisation des ressources.
Gestion des infrastructures	Le bilan 2019 a fait le point sur les travaux effectués sur l'immeuble du centre de foires et les stationnements. La reddition de comptes ne permet cependant pas de savoir si les travaux nécessaires pour maintenir à niveau l'ensemble des immeubles du site sont effectués en temps opportun.
Satisfaction de la clientèle et des parties prenantes	Le bilan 2019 présente les efforts effectués pour augmenter la satisfaction de la clientèle sans toutefois faire mention du niveau atteint ni de son évolution.
Retombées des activités d'ExpoCité	Ces retombées ne sont pas mesurées.

- 71 Il est souhaitable qu'une discussion s'enclenche pour l'établissement des besoins en matière de reddition de comptes, tant pour celle destinée à l'administration que pour celle destinée aux élus de la Ville et aux autres parties prenantes. Actuellement, ces attentes ne sont pas formellement définies ni communiquées.
- 72 **Observation 4** La récente initiative de septembre 2020 du Service d'ExpoCité dans le cadre d'une démarche de mobilisation du personnel donne des assises plus solides pour améliorer la performance globale d'ExpoCité. D'abord, un plan couvrant divers axes d'intervention a été élaboré et il intègre des cibles quantifiées. Ce plan fait aussi mention des actions prévues pour atteindre les cibles fixées et, pour chacune d'entre elles, il précise la personne responsable et l'échéance. Par exemple, des interventions sont prévues pour augmenter la marge bénéficiaire, le taux d'occupation des salles du centre de foires, l'achalandage sur le site et le taux de satisfaction des promoteurs. Un plan stratégique pour ExpoCité est également en cours d'élaboration.

Recommandations au Service d'ExpoCité

- 73 Nous lui avons recommandé de consolider l'information de gestion nécessaire pour suivre les activités et apprécier la performance d'ExpoCité, notamment :
- en mettant en relation les résultats obtenus avec les cibles;
 - en y intégrant l'ensemble des coûts et les retombées socioéconomiques d'ExpoCité.

- 74 Nous lui avons recommandé de s'entendre avec la Direction générale adjointe des services de soutien institutionnel et la commission d'ExpoCité sur la nature et la fréquence de la reddition de comptes à leur soumettre pour qu'elle intègre minimalement l'information nécessaire pour démontrer l'accomplissement du mandat d'ExpoCité, l'utilisation judicieuse des ressources de même que les retombées.

Quelles sont les conclusions de l'audit?

- 75 Au fil des ans, la Ville de Québec a rassemblé des infrastructures d'envergure sur le site d'ExpoCité et développé une expertise pour contribuer à la vitalité de la collectivité. Des changements importants ont été apportés à la nature des infrastructures du site, mais les ajustements de la gouvernance, nécessaires pour assurer l'efficacité et l'efficience d'ExpoCité, tardent. Ainsi, le Service d'ExpoCité et les autres unités administratives doivent composer avec des balises imprécises et fonctionner dans un contexte où les assises pour gérer la performance et en rendre compte sont insuffisantes.
- 76 La Ville doit maintenant actualiser la mission d'ExpoCité et moderniser sa structure de gouvernance de façon à bien encadrer les investissements et les dépenses qui y sont liées et à en maximiser les retombées. La démarche actuelle de planification stratégique est une initiative susceptible d'améliorer la situation à cet égard.

Qu'en pense le service visé par cet audit?

ExpoCité | 10 mai 2021

« Nous prenons note des recommandations contenues dans le présent rapport. À cet égard, nous sommes confiants que la démarche de consultation débutée en septembre dernier auprès des différentes clientèles, des visiteurs, des riverains et des partenaires d'ExpoCité, ainsi que l'exercice de planification stratégique en cours nous permettront de répondre en grande partie à celles-ci. »

Conformément au mandat général d'ExpoCité de "tenir des expositions et, en vue d'une rentabilisation maximum, utiliser et exploiter à toutes fins les immeubles faisant partie du parc de l'Exposition provinciale", nous tenons à réitérer l'importance de faire reconnaître les retombées directes et indirectes générées par l'ensemble de ses constituantes, qui englobent non seulement de la notion de rentabilité, mais également des impacts économiques des vocations à la fois commerciale et grand public du site et du service d'ExpoCité. Nous nous consacrerons prochainement au développement d'une méthodologie concertée d'évaluation de celles-ci. »

Annexe I – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit

Sujet et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d’audit de performance portant sur la gouvernance du Service d’ExpoCité.

L’audit ne visait pas à remettre en question les décisions prises par ces instances, mais plutôt à analyser comment ces dernières concourent à la réalisation de la mission du Service d’ExpoCité.

Cet audit visait principalement les activités effectuées entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 11 juin 2021.

Objectifs et critères d’évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des meilleures pratiques de gouvernance et en tenant compte du cadre légal auquel les activités liées au site d’ExpoCité sont assujetties.

Objectif

S’assurer que le Service d’ExpoCité dispose d’une gouvernance qui permet d’orienter et de surveiller ses activités pour qu’il remplisse sa mission de façon optimale et en conformité avec le cadre légal et réglementaire auquel il est assujetti.

Critères d’évaluation

1. Le mandat du Service d’ExpoCité est clair.
2. Le rôle et les responsabilités assumés par les instances de gouvernance du Service d’ExpoCité en favorisent une gestion efficace et efficiente.
3. Les règles de fonctionnement des instances de gouvernance du Service d’ExpoCité, incluant celles liées aux nominations des personnes qui y siègent, sont adaptées aux activités de celui-ci et sont conformes aux exigences légales auxquelles il est assujetti.
4. Le Service d’ExpoCité a traduit les orientations des instances de gouvernance en objectifs et en cibles à atteindre.
5. Le personnel du Service d’ExpoCité et les membres de ses instances de gouvernance sont assujettis à des règles d’éthique qui leur sont communiquées et qui leur sont rappelées périodiquement.
6. Le Service d’ExpoCité recense les risques auxquels il est exposé, prend des mesures pour les maîtriser et en effectue une surveillance continue.

Annexe I – Renseignements complémentaires sur le mandat d'audit (suite)

7. Le Service d'ExpoCité prend des mesures afin d'obtenir les ressources qui lui sont nécessaires pour réaliser son mandat.
8. Le Service d'ExpoCité connaît les intérêts de ses différentes parties prenantes et s'assure, dans la mesure du possible, de combler leurs attentes.
9. Le Service d'ExpoCité dispose d'une information de gestion pertinente et fiable sur ses activités et sa performance, et il effectue un suivi régulier de cette dernière en vue d'optimiser ses activités.
10. La reddition de comptes effectuée par le Service d'ExpoCité auprès des instances de gouvernance porte notamment sur les éléments suivants :
 - la performance au regard des objectifs;
 - la maîtrise des risques;
 - l'utilisation des ressources, incluant les infrastructures;
 - la gestion des infrastructures dont il est responsable;
 - la satisfaction de la clientèle et des parties prenantes.

Stratégie

Les travaux menés dans le cadre de cet audit sont les suivants :

- Prendre connaissance :
 - du cadre légal qui régit la gouvernance d'ExpoCité et plus particulièrement celle du Service d'ExpoCité;
 - de la structure de gouvernance mise en place;
 - des infrastructures situées sur le site d'ExpoCité et de l'exploitation qui en est faite.
- Analyser les documents de gestion d'ExpoCité, notamment ceux portant sur la planification stratégique, la prise de décision, la gestion des risques, la tarification des services, les ressources et les processus.
- Réaliser des entrevues auprès des différentes instances impliquées dans la gouvernance d'ExpoCité.
- Analyser comment s'est exercée la gouvernance au regard de dossiers particuliers.
- Apprécier l'information de gestion utilisée par les instances de gouvernance.

Annexe I – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit (suite)

Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur l’objectif de l’audit. Ainsi, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d’assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances.

Normes professionnelles

Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001).

Le Vérificateur général de la Ville de Québec 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 du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général 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

Annexe II – Objectifs du Plan d'action 2016-2019 du Centre de foires de Québec par axe d'intervention

Axe 1 – Ventes et mise en marché

- Revoir la totalité du processus de vente.
- Rapatrier et revoir la gestion des contrats afin de pouvoir négocier librement avec les clients.
- Développer un plan de mise en marché et de promotion conjoint Centre de foires/Centre des congrès.
- Revoir les outils de mise en marché et de vente.

Axe 2 – Technologies

- Développer un outil de gestion des relations d'affaires ou partager celui du Centre des congrès.
- Réaliser la refonte du site Web et ajouter un volet transactionnel.
- Assurer la surveillance interne durant les événements.

Axe 3 – Communications

- Développer un plan de communication interne.
- Développer un plan de communication externe.
- Développer une image de marque propre au Centre de foires.
- Déployer et faire connaître un service de navettes sur le site d'ExpoCité.
- Renégocier l'entente avec le Service des communications pour gagner en agilité sur la gestion des outils de communication et de mise en marché.

Axe 4 – Immeuble

- Déterminer les améliorations à apporter à court terme.

Axe 5 – Livraison des services

- Maximiser la cohabitation des événements.
- Analyser la gestion des espaces pour favoriser l'augmentation du taux d'occupation et la tenue de plusieurs événements en simultané.
- Améliorer le travail des partenaires sous-traitants.
- Améliorer la collaboration interservices.

Chapitre 3

Gestion et entretien des bâtiments municipaux

Audit en bref

Enjeu

Pour une ville comme Québec, le parc immobilier représente un actif important. Une bonne gestion est essentielle pour réduire les coûts qui y sont associés et pour limiter les risques en matière de santé et sécurité. Il faut notamment effectuer des entretiens réguliers pour assurer la pérennité des bâtiments et leur conformité aux normes et aux règlements en vigueur, ce qui nécessite des investissements tout aussi réguliers. Comme les répercussions d'un mauvais entretien et du non-respect de la réglementation ne sont pas négligeables, nous avons voulu nous assurer que le Service de la gestion des immeubles se conformait aux meilleures pratiques en la matière et respectait, entre autres, les exigences du *Code de sécurité de la Loi sur le bâtiment*.

De plus, pour planifier adéquatement les investissements, il faut recueillir et analyser diverses données, notamment lors des inspections des bâtiments, ainsi qu'établir un plan en fonction des priorités. À partir de ces données et des critères préétablis par la direction, nous avons voulu nous assurer que les différentes interventions étaient priorisées sur un horizon temporel de manière à prolonger la durée de vie utile des bâtiments et à en minimiser les coûts durant leur cycle de vie tout en maintenant un niveau de service adéquat et un niveau de risque acceptable.

Objectif

Nous avons réalisé un audit de performance sur la gestion et l'entretien des bâtiments municipaux. Il visait à déterminer si le Service de la gestion des immeubles gère et entretient les bâtiments sous sa responsabilité de manière efficace, efficiente et économique tout en veillant à leur pérennité et à la sécurité des usagères et usagers. L'annexe II présente d'autres renseignements relatifs au mandat d'audit.

Constats

- 1** Le Service de la gestion des immeubles s'est doté d'un logiciel pour gérer les activités d'entretien correctif et préventif, mais il doit améliorer la qualité des données dont il dispose pour effectuer un suivi adéquat des travaux et des ressources et pour évaluer sa performance à cet égard.
- 2** Le Service de la gestion des immeubles réalise des audits qui lui permettent de relever les déficiences sur les bâtiments, mais il doit améliorer le traitement des données pour optimiser la priorisation et la réalisation des travaux d'entretien et de réparation sur les bâtiments au moment opportun.
- 3** Dans presque tous les cas, le Service de la gestion des immeubles réalise un bon suivi des éléments du *Code de sécurité*, mais il lui reste certains points à améliorer pour s'assurer du respect de l'ensemble de ceux-ci.

Recommandations

Au Service de la gestion des immeubles

- 104 Nous lui avons recommandé de s'assurer de disposer d'une information complète sur les bons de travail en vue de favoriser un meilleur suivi des travaux effectués, notamment en :
- décrivant les tâches effectuées lors des activités d'entretien correctif;
 - en renforçant les contrôles relatifs au statut des bons de travail.
- 105 Nous lui avons recommandé de se doter d'indicateurs et de cibles pour évaluer la performance individuelle et globale en matière d'entretien et de réparation des bâtiments.
- 106 Nous lui avons recommandé d'évaluer la possibilité de déployer les outils nécessaires à l'utilisation de Maximo Mobile, le logiciel installé sur les tablettes, auprès de l'ensemble des employées et employés manuels, en collaboration avec le Service des technologies de l'information.
- 127 Nous lui avons recommandé de procéder à une mise à jour annuelle des données de son logiciel de gestion des actifs Tririga concernant les travaux réalisés pour corriger les déficiences relevées à la suite des audits afin de connaître avec précision l'état du parc.
- 128 Nous lui avons recommandé d'enrichir progressivement, en collaboration avec le Service des technologies de l'information, les critères utilisés pour établir l'ordre de priorité des projets à inscrire au plan d'investissement quinquennal.
- 129 Nous lui avons recommandé de s'assurer que les codes de priorité disponibles dans Maximo sont utilisés judicieusement pour faciliter la répartition des travaux dans le temps en fonction de leur niveau d'urgence.
- 140 Nous lui avons recommandé de mettre en place des mécanismes pour favoriser un meilleur suivi des travaux quant au respect des exigences du *Code de sécurité*, entre autres, et pour s'assurer que les preuves de la réalisation des activités d'entretien ou d'inspection requises sont consignées au dossier, notamment à l'égard des dispositifs antirefoulement et de l'éclairage d'urgence.
- 141 Nous lui avons recommandé d'être à jour dans la connaissance et l'application des exigences, notamment celles du *Code de sécurité* en vue de réaliser les travaux d'entretien et les inspections comme requis.

Table des matières

En quoi consiste cet audit?.....	48
Sujet	48
Enjeu	50
Service visé	51
Objectif	51
Quels sont les constats de l’audit?	51
1. Suivi et évaluation de la performance en matière d’entretien et de réparation des bâtiments	51
2. Priorisation et réalisation des travaux d’entretien et de réparation sur les bâtiments	57
3. Respect de certains éléments relatifs à la sécurité du bâtiment	65
Quelles sont les conclusions de l’audit?	68
Qu’en pense le service visé par cet audit?	68
Annexe I – Inventaire des actifs par catégorie	69
Annexe II – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit	71

En quoi consiste cet audit?

Sujet

- 77 Les autorités municipales ont la responsabilité de veiller à la préservation de leurs actifs pour obtenir un retour optimal sur l'investissement et pour répondre aux besoins actuels et futurs de la population.
- 78 Comme le montre le tableau 1, la valeur des actifs de la Ville de Québec était estimée à près de 17 milliards de dollars au 31 décembre 2020 et se répartissait en cinq catégories d'actifs (voir l'annexe I pour plus de détails). La valeur des actifs est calculée à partir de la valeur actualisée de remplacement, soit la « [s]omme des investissements requis pour construire ou acquérir une infrastructure de même dimension et utilité, possédant des caractéristiques techniques équivalentes, selon les techniques de construction, les codes et les matériaux ou les spécifications techniques en vigueur au moment de l'estimation¹ ».

Tableau 1 – Valeur des actifs par catégorie au 31 décembre 2020

Catégorie d'actifs	Valeur des actifs (milliards)
Infrastructures	14,10
Bâtiments	2,40
Actifs technologiques	0,21
Véhicules	0,17
Machinerie, outillages et équipements	0,08
Total	16,96

Source : Données tirées du Service des finances, *Budget 2021. Fonctionnement et investissement*, [En ligne], Ville de Québec, [Québec], 2020, p. 229. [https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/profil-financier/docs/Budget2021_Detaille.pdf] (14 mai 2021).

- 79 Après les infrastructures, qui incluent notamment les actifs relatifs à l'eau potable, aux eaux usées, aux ouvrages d'art et aux routes, les bâtiments constituent la deuxième catégorie en importance en termes de valeur. En février 2021, la Ville en possédait un peu plus de 1 000, destinés à différents usages (voir le tableau 2).

1. Secrétariat du Conseil du trésor, *Guide d'élaboration et de mise en œuvre. Cadres de gestion des infrastructures publiques*, [En ligne], Québec, Gouvernement du Québec, 2014, p. 21. [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publiques/cadresGestionInfrastructures.pdf] (30 septembre 2020).

Tableau 2 – Répartition des bâtiments municipaux selon leur usage

Usage	Nombre
Édifices administratifs (bureaux, postes de police, etc.)	10
Édifices communautaires :	
– Centres communautaires et de loisirs (salles, chalets de parc, kiosques, etc.)	477
– Arénas	9
– Bibliothèques	14
– Piscines	3
Ateliers, garages, entrepôts et casernes	225
Autres bâtiments (remises, hangars, etc.)	34
Bâtiments multifonctions (piscine, administratif, communautaire)	35
Infrastructures destinées à l'hygiène du milieu (incinérateur, postes de pompage, etc.)	237
Guérites à l'entrée de dépôts à neige	15
Stationnements intérieurs	3
Abribus	8
Total	1 070

Source : Données tirées du logiciel de gestion Tririga.

Gestion de l'entretien des bâtiments

- 80 C'est le Service de la gestion des immeubles qui doit veiller à l'entretien des bâtiments municipaux. Pour certains, la responsabilité lui revient entièrement, alors que pour d'autres, elle est partagée avec d'autres services. Plus précisément, il s'occupe d'entretenir tous les bâtiments à l'exception des suivants :
- Pour les infrastructures destinées à l'hygiène du milieu, le Service de la gestion des immeubles s'occupe de l'entretien de l'enveloppe du bâtiment, alors que le Service de l'ingénierie et le Service des projets industriels et de la valorisation prennent en charge l'entretien des équipements qui sont à l'intérieur et s'assurent du maintien de la pérennité de l'ensemble de ces infrastructures.
 - Les équipements municipaux se trouvant dans les parcs et les terrains de jeux ainsi que le mobilier urbain sont en responsabilité partagée avec le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire.
 - Les ouvrages d'art, quant à eux, sont une responsabilité partagée entre le Service de la gestion des immeubles et le Service de l'ingénierie.
 - La responsabilité de gérer l'entretien de l'éclairage et de la signalisation lumineuse relève du Service de la gestion des immeubles et du Service du transport et de la mobilité intelligente.

81 Les bâtiments de la Ville sont inventoriés dans le logiciel de gestion des actifs appelé « Tririga » et on évalue la vétusté pour une bonne partie d'entre eux. L'**indice de vétusté physique** est mis à jour annuellement pour que les autorités puissent déterminer les interventions nécessaires à la réfection des bâtiments et orienter les décisions en conséquence. Le maintien de la pérennité des actifs de la Ville est une des priorités du plan d'investissement quinquennal². Sur les 1 151,0 M\$ prévus à cet effet pour la période de 2021 à 2025, 380,2 M\$ concernent le Service de l'ingénierie, et 282,0 M\$, le Service de la gestion des immeubles, ce qui représente près de 60 % du montant total.

Indice de vétusté physique

Somme du coût estimé de tous les travaux devant être réalisés sur un horizon de 5 ans (déficit d'entretien projeté) divisée par la valeur actualisée de remplacement du bâtiment. Le résultat est exprimé en pourcentage.

82 L'exploitation des bâtiments implique plusieurs activités d'entretien, dont celles dites préventives et celles dites correctives. L'entretien préventif consiste à effectuer des activités déterminées d'avance de façon périodique : une inspection visuelle, un remplacement de pièce (ex. : filtre), une mise à l'essai, etc. Ces activités visent à maintenir les bâtiments en bon état et à éviter leur détérioration. Quant à l'entretien correctif, il est plutôt effectué lorsqu'il y a un bris, une panne ou une défaillance, et il s'opère en deux temps : travaux pour pallier le problème dans les plus brefs délais, puis travaux pour le corriger complètement.

Enjeu

83 Pour une ville comme Québec, le parc immobilier représente un actif important. Une bonne gestion est essentielle pour réduire les coûts qui y sont associés et pour limiter les risques en matière de santé et sécurité. Il faut notamment effectuer des entretiens réguliers pour assurer la pérennité des bâtiments et leur conformité aux normes et aux règlements en vigueur, ce qui nécessite des investissements tout aussi réguliers. Comme les répercussions d'un mauvais entretien et du non-respect de la réglementation ne sont pas négligeables, nous avons voulu nous assurer que le Service de la gestion des immeubles se conformait aux meilleures pratiques en la matière et respectait, entre autres, les exigences du *Code de sécurité* de la *Loi sur le bâtiment*.

84 De plus, pour planifier adéquatement les investissements, il faut recueillir et analyser diverses données, notamment lors des inspections des bâtiments, ainsi qu'établir un plan en fonction des priorités. À partir de ces données et des critères préétablis par la direction, nous avons voulu nous assurer que les différentes interventions étaient priorisées sur un horizon temporel de manière à prolonger la durée de vie utile des bâtiments et à en minimiser les coûts durant leur cycle de vie tout en maintenant un niveau de service adéquat et un niveau de risque acceptable.

2. Service des finances [de la Ville de Québec], *Budget 2021 : fonctionnement et investissement*, [En ligne], [Québec], Ville de Québec, p. 205 [https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/profil-financier/docs/Budget2021_Detaille.pdf] (13 avril 2021).

Service visé

- 85 Cet audit concerne le Service de la gestion des immeubles. Il est responsable, seul ou de façon partagée, de construire, de rénover, d'exploiter et d'entretenir les bâtiments, les structures et les équipements municipaux comme les terrains de jeux, les monuments, les parcs, le mobilier urbain, les signaux lumineux et le réseau d'éclairage. Il loue également des espaces aux utilisatrices et utilisateurs et leur fournit un soutien technique au besoin.

Objectif

- 86 Nous avons réalisé un audit de performance sur la gestion et l'entretien des bâtiments municipaux. Il visait à déterminer si le Service de la gestion des immeubles gère et entretient les bâtiments sous sa responsabilité de manière efficace, efficiente et économique tout en veillant à leur pérennité et à la sécurité des usagères et usagers. L'annexe II présente d'autres renseignements relatifs au mandat d'audit.

Quels sont les constats de l'audit?

1 Suivi et évaluation de la performance en matière d'entretien et de réparation des bâtiments

- 87 La Division de l'exploitation et de l'entretien du Service de la gestion des immeubles planifie l'entretien préventif et correctif des bâtiments sous sa responsabilité à l'aide du logiciel Maximo. Les tâches à réaliser y sont consignées sous forme de bons de travail. Le logiciel permet de choisir l'un des quatre statuts suivants selon l'avancement des activités :
- *Appro* : les travaux demandés sur le bon de travail ont été approuvés par la ou le chef d'équipe ou bien la ou le contremaître.
 - *En cours* : le bon de travail a été attribué à un employé ou à une employée.
 - *Fermé* : l'employé a réalisé les travaux nécessaires.
 - *Terminé* : le chef d'équipe ou le contremaître a validé les informations sur le bon de travail complété par l'employé.

Ce que nous avons constaté

- 88 Le Service de la gestion des immeubles s'est doté d'un logiciel pour gérer les activités d'entretien correctif et préventif, mais il doit améliorer la qualité des données dont il dispose pour effectuer un suivi adéquat des travaux et des ressources et pour évaluer sa performance à cet égard.

Ce qui appuie notre constat

- 89 **Observation 1** Les équipements (ex. : ascenseurs, systèmes de chauffage, etc.) et les éléments de structure (ex. : fondations, fenêtres, toit, etc.) sont répertoriés dans Maximo et des tâches d'entretien préventif sont programmées en fonction des exigences et des fréquences recommandées par le fabricant. Un bon de travail est généré automatiquement et est attribué au contremaître responsable selon la nature de l'intervention. Cette dernière ou ce dernier effectue quotidiennement, avec la collaboration du chef d'équipe, la répartition des bons de travail au sein de son équipe.
- 90 Les tâches d'entretien correctif font majoritairement suite à des requêtes d'utilisatrices et d'utilisateurs des bâtiments. Il peut s'agir de personnes travaillant au sein de l'un des différents services de la Ville ou bien de citoyennes et citoyens. Ces requêtes sont effectuées par téléphone ou par courriel. Un bon de travail est alors ouvert dans Maximo par la ou le commis. Le code de priorité inscrit sur le bon de travail influera sur le délai de prise en charge.
- 91 Des bons de travail pour l'entretien correctif sont aussi générés par l'équipe du Service de la gestion des immeubles lorsqu'elle relève des bris ou des défaillances au cours d'interventions sur place, d'inspections sommaires annuelles ou d'audits quinquennaux.
- 92 **Observation 2** Les statuts des bons de travail ne sont pas toujours fiables. En février 2021, parmi les bons de travail alors en cours, nous en avons comptabilisé :
- 2 852 pour des activités d'entretien correctif;
 - 1 771 pour des activités d'entretien préventif;
 - 576 pour des inspections sommaires;
 - 23 pour des travaux saisonniers.

Un peu plus de la moitié de ces bons de travail ont été créés avant octobre 2020, soit 2 798. Nous en avons sélectionné aléatoirement 37 afin de valider leur statut et la pertinence des travaux à réaliser. Après analyse, nous avons constaté que près de la moitié de ces bons étaient probablement terminés, puisque des heures avaient été inscrites dans le bon de travail. Pour d'autres, nous avons conclu qu'ils devraient être fermés, car l'intervention n'est plus pertinente étant donné le temps écoulé depuis la date de création du bon de travail. Par exemple, pour l'un de ceux-ci, l'intervention consistait à « réparer toutes les grilles qui sont au niveau de la plage de la piscine, avant l'ouverture de la piscine pour la saison estivale 2017 ».

- 93 Par ailleurs, en ce qui concerne les bons de travail ayant le statut « fermé », nous n'avons aucune certitude que les travaux ont été réalisés dans tous les cas. Sur un échantillon de 96 bons de travail sélectionnés aléatoirement, 23 affichaient le statut « fermé », alors qu'aucune description des tâches réalisées, aucun coût ni aucune heure de main-d'œuvre n'y étaient inscrits.

- 94 Nous avons réalisé le même type d'observation lorsque nous avons analysé la fréquence des activités d'entretien préventif planifiées sur certains bâtiments en 2018 et en 2019³. Pour trois d'entre eux, par exemple, plusieurs bons de travail affichaient le statut « fermé », mais aucun coût ni temps de main-d'œuvre :
- Bâtiment A : 19 sur 43, soit près de la moitié.
 - Bâtiment B : 9 sur 22, soit les deux cinquièmes.
 - Bâtiment C : 14 sur 43, soit près du tiers.
- 95 Comme nous l'a mentionné la Division de l'exploitation et de l'entretien, il est de pratique courante de réaliser de l'entretien préventif lors de travaux correctifs, ce qui expliquerait ces vides dans certains bons de travail. Toutefois, cette absence d'information ne nous permet pas d'en avoir la certitude.
- 96 **Observation 3** Pour les interventions d'entretien correctif, nous n'avons pas été en mesure de repérer la description des travaux réalisés sur aucun des bons de travail. Nous y avons trouvé l'objet de l'intervention, les dates où les travaux ont été réalisés et le nombre d'heures correspondant. En fait, l'information consignée dans le bon de travail n'est pas suffisante pour constituer un historique des travaux et pour comprendre les défis rencontrés au cours du processus (ex. : particularités et/ou défauts du bâtiment). Il devient, par conséquent, difficile d'effectuer un suivi des travaux réalisés et d'évaluer la productivité des ressources qui y sont affectées.
- 97 Nous avons relevé quelques situations où une description des travaux réalisés aurait été nécessaire. Par exemple, pour une tâche de peinture dans une salle mécanique, le bon de travail indiquait seulement des coûts de services de serrurerie, mais aucun associé à la peinture. Dans d'autres cas, le nombre d'heures consacrées à la réalisation de la tâche semble anormalement élevé et aucune explication ne vient le justifier (voir le tableau 3). Sans une description détaillée, nous ne sommes pas en mesure de comprendre l'ampleur de la tâche.

3. En raison du contexte de la pandémie de COVID-19, l'année 2020 a été exclue de l'analyse, car elle est non représentative.

Tableau 3 – Type d’information indiqué sur les bons de travail

Description des travaux	Nombre de visites*	Nombre d’employé(e)s**	Nombre total d’heures
Pose de crochets pour vêtements de combat (pompiers) et installation d’une tablette de 48 pouces	12	1 ou 2	91,5
Modifier l’escalier de la roulotte de chantier	2	1	15,0
Remplacement des filtres	6	2	39,5
Installation d’une gâche à la suite du changement de la porte	1	2	8,0

* Information obtenue à partir des dates inscrites sur les bons de travail.

** Information obtenue à partir des noms inscrits sur les bons de travail.

- 98 **Observation 4** Malgré le fait que la plupart des tâches d’entretien préventif sont de nature récurrente, le Service de la gestion des immeubles n’a pas établi une estimation du temps de travail attendu pour chaque tâche. En effet, les bons de travail d’entretien préventif indiquent les tâches à réaliser, mais aucune estimation du temps nécessaire pour les accomplir. En l’absence de telles données, l’évaluation de la performance des ressources repose sur l’expérience des gestionnaires.
- 99 Le Service affirme que le nombre d’heures consacrées à l’entretien correctif par rapport à l’entretien préventif a diminué au cours des dernières années. Malgré cette amélioration, des efforts supplémentaires en ce sens sont souhaitables. En effet, la proportion moyenne annuelle des heures consacrées à l’entretien correctif est d’environ 75 % contre 25 % pour celles consacrées à l’entretien préventif. Selon les bonnes pratiques, les activités de nature préventive devraient représenter une proportion plus élevée par rapport à celles de nature corrective. Étant donné qu’il n’y a pas de budget de temps estimé pour les tâches planifiées en entretien préventif, il est difficile de savoir si le fait de ne pas pouvoir consacrer plus de temps à ces activités est attribuable à :
- un manque de ressources;
 - une sous-productivité des ressources affectées aux travaux;
 - une mauvaise priorisation des tâches d’entretien préventif par rapport à celles d’entretien correctif.

- 100 En raison du nombre de tâches d'entretien correctif et préventif à réaliser, les **inspections sommaires** sur les bâtiments, qui sont prévues annuellement, ne sont pas priorisées. Ainsi, pour un échantillon de 83 bâtiments, nous avons relevé que 14 % des inspections sommaires planifiées ont été effectuées en 2019, et cette proportion s'élève à 54 % en 2020.

Inspections sommaires
Ce sont des inspections visuelles qui portent sur les éléments architecturaux du bâtiment, comme les fenêtres, les murs et les toitures.

Bonne pratique

Les activités d'entretien préventif sont programmées dans Maximo, ce qui assure une constance dans leur réalisation. De plus, les bons de travail y afférents comprennent la liste des tâches à effectuer.

Lorsqu'applicable, la fiche de cadenassage est disponible dans le bon de travail. Cette fiche indique les types d'énergie dangereuse visés par les procédures, les types de dispositifs d'isolement des sources d'énergie ou de mise hors tension, les tâches à exécuter, l'ordre dans lequel ces tâches doivent être exécutées, la façon de réaliser l'arrêt, la mise hors tension et la remise en marche.

Spécification d'actif :	1004389	Humidificateur, HUM-RC-1, électrique
Emplacement :	B0702-RC07A	Dépôt, Raz-de-chaussée, Palais Montcalm, 995, Place D'Youville, Îlot / Québec
Puissance :		
Voltage :	208v	
Alimentation électrique :	SEC-RC-3	
Gamme d'opération : B0702-HUM-ELE - Entretien sur humidificateur à éléments électriques (mise en fonction)		
Complété	Description	Durée
<input type="checkbox"/>	Vérifier, nettoyer, corriger selon le cas	0
<input type="checkbox"/>	Les raccordements électriques et la mise à la terre	0
<input type="checkbox"/>	Les contacts magnétiques	0
<input type="checkbox"/>	L'ampérage et le voltage du moteur	0
<input type="checkbox"/>	Les coussinets du moteur et du ventilateur, lubrifier s'il y a lieu	0
<input type="checkbox"/>	Les vibration anormales	0
<input type="checkbox"/>	La propreté du moteur et ventilateur	0
<input type="checkbox"/>	L'état de la courroie, s'il y a lieu	0
<input type="checkbox"/>	Les raccords mécaniques	0
<input type="checkbox"/>	Le bon fonctionnement de la flotte, l'état du filtre sur le ligne d'eau, remplacer au besoin	0
<input type="checkbox"/>	L'état, la propreté du bassin, de l'élément électrique, nettoyer avec un produit approprié s'il y a des dépôts de limon ou de calcaire d'accumulés	0
<input type="checkbox"/>	Le fonctionnement de l'appareil sur commande de l'humidistat	0
<input type="checkbox"/>	L'état et le bon fonctionnement du contrôle d'opération et de sécurité s'il y a lieu	0
<input type="checkbox"/>	Procéder à l'inspection visuelle de la tuyauterie	0
<input type="checkbox"/>	L'étanchéité, le bon état des raccords mécaniques et de la tuyauterie	0
<input type="checkbox"/>	Noter toutes anomalies qui ne pourraient être corrigées immédiatement	0
Commentaires :		
Entretien terminé?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non	Date
Ajout d'équipement?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non	Signature

Exemple d'un bon de travail pour un entretien préventif sur un humidificateur

101 **Observation 5** Les outils de travail utilisés au sein du Service de la gestion des immeubles sont différents d'un corps de métier à un autre. Les équipes de plombiers, de frigoristes et d'électriciens disposent de tablettes électroniques, alors que l'équipe des menuisiers et menuisières fonctionne avec des bons de travail papier, n'ayant donc pas accès aux fonctionnalités de Maximo Mobile, le logiciel installé sur les tablettes. Ces dernières ont d'abord été distribuées aux plombiers, aux frigoristes ainsi qu'aux électriciennes et électriciens, car leurs interventions exigent de consulter les fiches de cadenassage et parfois d'utiliser des applications pour éteindre des équipements. Cependant, l'utilisation des bons de travail papier n'est pas optimale pour les raisons suivantes :

- L'employé ou l'employée doit se déplacer au centre de services pour recueillir ses bons de travail en début de journée et y retourner pour les remettre à son chef d'équipe en fin de journée.
- Les notes rédigées par l'employé sur les bons de travail ne sont pas retranscrites dans Maximo et les bons de travail papier ne sont pas conservés.
- L'employé ou l'employée ne peut pas saisir immédiatement les heures travaillées ni changer le statut du bon de travail (de « en cours » à « fermé ») une fois le travail réalisé.

102 **Observation 6** Bien que le Service mette à profit l'expertise des chefs d'équipe et des contremaîtres pour améliorer ses façons de faire, ces derniers et ces dernières n'ont défini aucun objectif en ce qui a trait aux coûts d'entretien, à la productivité du personnel et aux délais d'exécution. Certains indicateurs peuvent s'avérer utiles pour évaluer l'efficacité et l'efficacités d'un programme d'entretien, par exemple :

- la disponibilité de l'équipement;
- le respect de la planification des tâches;
- le pourcentage des tâches urgentes;
- le pourcentage d'achèvement des tâches préventives;
- le ratio d'entretien correctif;
- le ratio d'entretien préventif.

103 Le suivi effectué sur les travaux réalisés et les ressources qui y sont affectées est différent d'une équipe à une autre. Chacun a son mode de fonctionnement et développe ses propres outils. Les interventions des chefs d'équipe et des contremaîtres reposent souvent sur leur expérience et leur connaissance du milieu, ce qui n'est pas mal en soi. D'ailleurs, pour favoriser la transmission des savoirs au sein de son équipe, le Service utilise des processus d'amélioration continue comme des exercices réguliers de gestion visuelle, le compagnonnage pour les nouvelles ressources, la méthode 5S pour tous les ateliers et les formations spécialisées. Toutefois, puisqu'il y a peu d'information consignée par écrit concernant les résultats et les expériences sur les tâches d'entretien au fil des années, il devient difficile de constituer un historique des travaux réalisés sur

chacun des bâtiments. Cet historique faciliterait la détection de problèmes récurrents et fournirait des renseignements utiles sur les éléments qui nécessitent une attention particulière. En résumé, il contribuerait à l'élaboration de pistes d'amélioration durables.

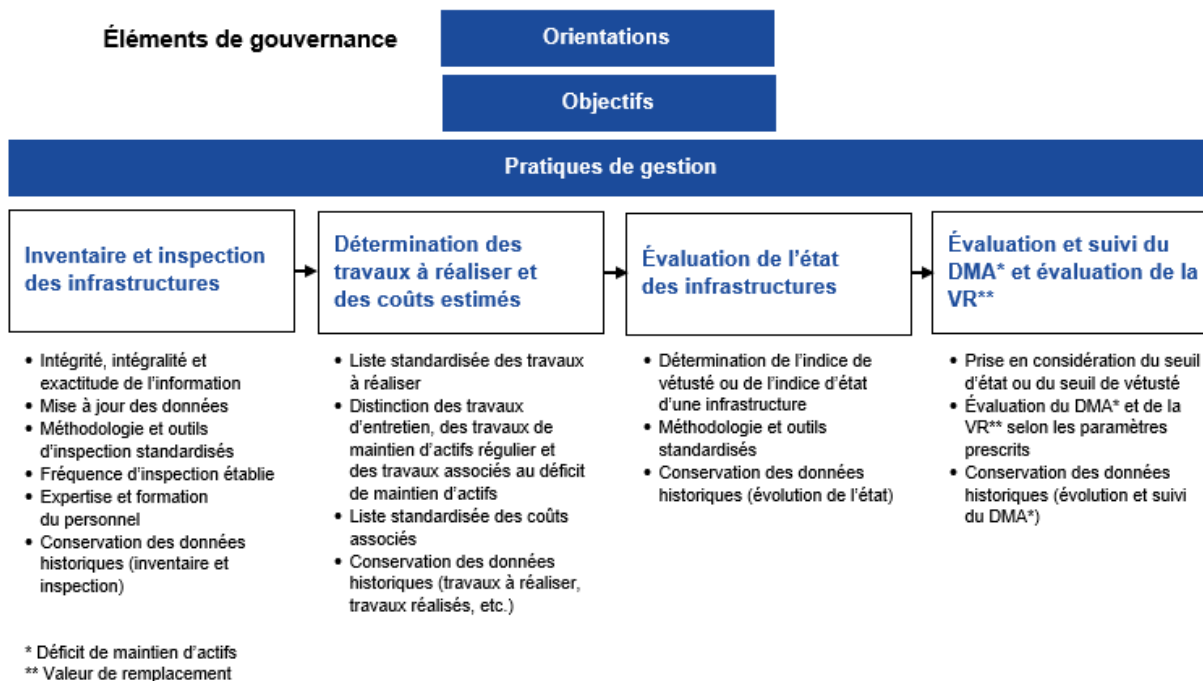
Recommandations au Service de la gestion des immeubles

- 104 Nous lui avons recommandé de s'assurer de disposer d'une information complète sur les bons de travail en vue de favoriser un meilleur suivi des travaux effectués, notamment en :
- décrivant les tâches effectuées lors des activités d'entretien correctif;
 - en renforçant les contrôles relatifs au statut des bons de travail.
- 105 Nous lui avons recommandé de se doter d'indicateurs et de cibles pour évaluer la performance individuelle et globale en matière d'entretien et de réparation des bâtiments.
- 106 Nous lui avons recommandé d'évaluer la possibilité de déployer les outils nécessaires à l'utilisation de Maximo Mobile, le logiciel installé sur les tablettes, auprès de l'ensemble des employées et employés manuels, en collaboration avec le Service des technologies de l'information.

2 Priorisation et réalisation des travaux d'entretien et de réparation sur les bâtiments

- 107 Les données issues de Tririga et des audits permettent au Service de la gestion des immeubles d'évaluer l'état global des bâtiments. Elles servent à orienter les actions pour veiller à la pérennité des bâtiments ainsi qu'à déterminer les besoins d'investissements. La figure 1 résume les actions et les données nécessaires pour une bonne gestion des actifs.

Figure 1 – Modèle gouvernemental de gestion des parcs d’infrastructures



Source : Secrétariat du Conseil du trésor, *Guide d'élaboration et de mise en œuvre. Cadres de gestion des infrastructures publiques*, [En ligne], Québec, Gouvernement du Québec, 2014, p. 14. [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/cadresGestionInfrastructures.pdf] (30 septembre 2020).

108 La valeur actuelle de remplacement des bâtiments de la Ville de Québec était estimée à 2,4 G\$ au 31 décembre 2020, et le **déficit de maintien d'actifs** pour la pérennité de ceux-ci, à 188 M\$ (voir l'annexe I pour plus de détails). L'indice de vétusté physique pour les bâtiments audités s'élève à 7,8 %, ce qui correspond à un état qualifié de bon selon la table de concordance présentée au tableau 4.

Déficit de maintien d'actifs
Montant des travaux nécessaires au maintien de l'intégrité physique du bâtiment.

Tableau 4 – Table de concordance pour l'indice de vétusté utilisée par le Service de la gestion des immeubles

Indice de vétusté (%)	Cote d'état	Description	Qualitatif
0,000-5,000	A	Satisfaisant pour l'avenir	Excellent
5,001-10,000	B	Adéquat pour l'instant	Bon
10,001-15,000	C	Suivi nécessaire	Acceptable
15,0001-30,000	D	Risque de nuire au service	Mauvais
30,001 et +	E	Inadéquat pour un usage soutenu	Très mauvais

- 109 En général, il est recommandé de réaliser des audits sur les bâtiments à un intervalle régulier, soit tous les trois à cinq ans. Les informations recueillies lors de ces audits servent à connaître les caractéristiques du bâtiment ainsi qu'à évaluer son état pour déterminer quelles interventions devraient être réalisées à court, à moyen et à long termes.
- 110 Les données des rapports d'audit importées dans Tririga comprennent notamment les informations suivantes pour 35 éléments de construction du bâtiment qui sont prédéterminés :
- date de mise en service;
 - espérance de vie;
 - date de fin de vie utile calculée;
 - état constaté;
 - date de l'audit;
 - description de la ou des déficiences relevées, le cas échéant;
 - intervalle de temps recommandé pour réaliser les travaux, le cas échéant;
 - coût de réparation total estimé, le cas échéant.
- 111 Les déficiences sont les éléments observés lors de l'audit qui nécessitent des travaux. Le Service rend d'ailleurs accessibles les résultats de tous les audits à l'ensemble de ses équipes. Les déficiences mineures relevées à la suite des audits servent à alimenter la Division de l'exploitation et de l'entretien pour la réalisation des travaux correctifs mineurs. Quant aux déficiences majeures, elles sont prises en considération dans le processus d'élaboration du plan d'investissement quinquennal (PIQ) et elles sont réalisées dans le cadre de projets, de programmes (ex. : programme pour les toitures) ou d'enveloppes budgétaires.
- 112 Le processus d'élaboration du PIQ s'étend sur plusieurs mois et tient compte à la fois des données de Tririga et des demandes des utilisatrices et utilisateurs dans l'analyse des projets potentiels en amélioration et en maintien de la pérennité des bâtiments. Toutes les propositions sont évaluées et priorisées selon des critères organisationnels et selon le niveau de risque des projets.
- Critères organisationnels :
- projet généré par un alignement stratégique;
 - projet démarré;
 - projet générant des économies récurrentes à court terme.

Critères liés aux risques :

- projet en lien avec la protection des personnes, des biens et de l'environnement (risque élevé);
- projet en lien avec une interruption totale de service (risque élevé);
- projet en lien avec une non-conformité par rapport à la réglementation applicable (risque modéré);
- projet en lien avec une possibilité de dommages à l'intégrité de l'équipement (risque modéré);
- projet en lien avec une interruption partielle de service (risque modéré);
- projet en lien avec une intervention à certaines composantes (risque faible);
- projet en lien avec un dommage fonctionnel ou esthétique (risque faible)⁴.

Ce que nous avons constaté

- 113 Le Service de la gestion des immeubles réalise des audits qui lui permettent de relever les déficiences sur les bâtiments, mais il doit améliorer le traitement des données pour optimiser la priorisation et la réalisation des travaux d'entretien et de réparation sur les bâtiments au moment opportun.

Ce qui appuie notre constat

- 114 **Observation 1** Les bâtiments ont été inventoriés par le Service dans le logiciel de gestion des actifs Tririga. Ce dernier permet de :
- consigner les données provenant des rapports d'audit sur les bâtiments;
 - connaître l'état des bâtiments, l'indice de vétusté physique et le déficit de maintien d'actifs;
 - fournir des données sur les bâtiments pour établir le PIQ.
- 115 Bien que les bâtiments soient inscrits dans Tririga, ils ne sont pas tous audités. Considérant le fait que ces audits impliquent de décortiquer le bâtiment selon différents éléments de la norme de classification Uniformat II⁵ (ex. : fondations, gicleurs, appareils de plomberie, etc.), le Service n'a

4. Service des finances [de la Ville de Québec], *Budget 2021 : fonctionnement et investissement*, [En ligne], [Québec], Ville de Québec, p. 239 [https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/profil-financier/docs/Budget2021_Detaille.pdf] (13 avril 2021).

5. Uniformat est un format de classification des éléments de construction. Les éléments, comme définis ici, sont des composants majeurs communs à la plupart des bâtiments. Les éléments remplissent généralement une fonction donnée, indépendamment de la spécification de conception, de la méthode de construction ou des matériaux utilisés. Source : Charette, R., et H. Marshall, *UNIFORMAT II Elemental Classification for Building Specifications, Cost Estimating and Cost Analysis*, Gaithersburg, National Institute of Standards and Technology (NIST), 1999. (NIST Interagency/Internal Report 6389).

pas subdivisé ainsi tous les bâtiments. Le choix de ne pas auditer les bâtiments suivants a été fait :

- les bâtiments qui doivent être maintenus par le Service de l'ingénierie et le Service des projets industriels et de la valorisation, soit ceux appartenant à la catégorie Hygiène du milieu (voir l'annexe I);
- les bâtiments considérés comme des **actifs mineurs**.

Actifs mineurs
Ces bâtiments sont notamment des remises-cabanons, des kiosques et des cabanes de marqueur.

Au total, il y a environ 450 bâtiments à auditer à l'intérieur d'un cycle de cinq ans. Il est à noter que cette façon de faire est relativement récente, car le Service de la gestion des immeubles a terminé son premier cycle en 2020. Les audits de ces bâtiments sont réalisés par des firmes externes.

- 116 **Observation 2** Peu de travaux correctifs nécessitant des investissements supérieurs à 100 000 \$ sont prévus ou réalisés dans les délais recommandés par les firmes qui effectuent les audits. Parmi les 83 bâtiments que nous avons analysés, il y avait une liste de déficiences pour 30 d'entre eux. Parmi cette liste, 19 déficiences touchant 9 bâtiments nécessitaient des travaux correctifs évalués à plus de 100 000 \$. Pour les fins de notre analyse, nous avons exclu neuf déficiences, car elles ne provenaient pas d'un rapport d'audit mais plutôt d'un constat fait par le Service. Parmi les dix restantes, nous en avons retiré une autre, car il n'était plus pertinent de réaliser les travaux en raison des décisions et des orientations prises quant à l'avenir du bâtiment concerné. Pour les neuf déficiences restantes, relatives à cinq bâtiments différents, il y en a seulement deux pour lesquelles les travaux ont été prévus ou réalisés dans les délais recommandés par les firmes (voir le tableau 5).

Tableau 5 – Répartition des déficiences relevées à la suite d'un audit en fonction du respect ou non des délais recommandés pour réaliser les travaux correctifs

Description	Déficiences nécessitant des travaux correctifs évalués à			
	moins de 100 000 \$		plus de 100 000 \$	
	Nombre	%	Nombre	%
Travaux prévus ou réalisés dans les délais recommandés	23	55	2	22
Travaux non prévus ou non réalisés dans les délais recommandés	19	45	7	78
Total	42	100	9	100

- 117 Pour expliquer cette situation, le Service avance qu'il considère la priorisation des déficiences soulevées dans les audits comme un avis professionnel. Il mène sa propre analyse de toutes ces déficiences et les priorise en fonction de ce qui en ressort. De plus, certaines déficiences relevées ne seront jamais corrigées pour des considérations organisationnelles, par exemple la vente prévue d'un bâtiment. Donc, c'est en partie pour ces raisons que l'ensemble des travaux relatifs aux déficiences inscrites dans Tririga ne sont pas automatiquement intégrés dans le PIQ. Cette

explication n'est pas dénuée de sens. Cependant, nous n'avons relevé aucune justification expliquant pourquoi les travaux proposés pour corriger la déficience ne sont pas réalisés et lorsqu'ils le sont, pourquoi les délais recommandés n'ont pas été respectés, le cas échéant. Il est seulement possible de le savoir auprès du personnel concerné, car très peu d'information est consignée dans les dossiers. À tout le moins, nous nous serions attendus à ce que le dossier contienne les justifications du report dans le temps des travaux correctifs relatifs aux déficiences qualifiées de « Priorité 1 – Panne critique imminente/Violation de code ». Par exemple, pour un centre communautaire donné, le rapport d'audit mentionnait que les deux unités de ventilation au toit et les ventilateurs d'évacuation étaient dans un état avancé de dégradation. En janvier 2021, les travaux n'avaient pas encore été effectués, alors qu'il était recommandé de remplacer les appareils en 2018. Toutefois, aucune raison justifiant ce report n'est indiquée dans le dossier. Il est important de noter ce type d'information si on veut être en mesure de partager ce savoir à l'interne et surtout de ne pas le perdre au départ d'employés et employées.

- 118 En théorie, les conséquences d'un report dans le temps ou d'un sous-investissement quant aux travaux à réaliser peuvent se traduire par la détérioration plus rapide du bâtiment et la réduction de sa durée de vie, en plus d'un déficit d'entretien plus coûteux à long terme. Dans le cas présent, puisque le premier cycle d'audit des bâtiments s'est terminé en 2020 (2016-2020), nous n'avons pas été en mesure d'obtenir un bilan comparatif entre deux audits pour constater l'amélioration ou la détérioration de chacun des éléments du bâtiment dans un intervalle de cinq ans. En fait, l'indice de vétusté est calculé annuellement pour chacun des bâtiments. Bien que ce calcul tienne compte des améliorations apportées au bâtiment, par exemple un agrandissement ou la correction d'une déficience relevée au cours d'un audit, il ne tient pas compte des détériorations possibles attribuables à l'usure dans le temps. Bien sûr, entre deux audits, certaines détériorations peuvent être relevées par le Service, mais il n'est pas possible d'avoir l'assurance qu'elles sont toutes relevées. Ce n'est que lors du prochain audit que l'ensemble des éléments du bâtiment seront réévalués et qu'il sera possible de faire un comparatif entre les deux rapports d'audit pour chacun des éléments.
- 119 **Observation 3** Les codes de priorité disponibles dans Maximo sont sous-utilisés, ce qui rend plus difficile l'exercice d'établir un ordre de priorité dans les travaux à réaliser. Des bons de travail sont créés dans Maximo quand des travaux correctifs doivent être réalisés sur les bâtiments par la Division de l'exploitation et de l'entretien. Des codes de priorité (entre 1 et 4, où 1 représente une intervention urgente) sont alors inscrits sur les bons de travail par les commis qui traitent les demandes, qui proviennent du Service ou des occupants et occupantes des bâtiments. Ce processus de priorisation repose sur la compétence et l'expérience du personnel. La mise en place d'un guide qui préciserait les codes de priorité à appliquer en fonction de critères prédéfinis, par exemple le délai de prise en charge, la santé et la sécurité, la disponibilité du service, assurerait une compréhension commune et une application uniforme du processus.

120 Parmi les 96 bons de travail sélectionnés de façon aléatoire, 82 avaient le code 3, ce qui représente 85 %. Même si nous n'avons pas de guide sur lequel nous appuyer, nous avons relevé 14 cas qui, de toute évidence, auraient dû se voir attribuer un niveau d'urgence plus élevé. À partir des données portant sur l'ensemble des interventions annuelles, nous avons observé qu'il devient difficile de connaître la priorité des travaux lorsque plus de 80 % des bons de travail ont la même cote :

- Interventions 2018 : 33 935 bons de travail, dont 30 432 avec une priorité 3 (90 %);
- Interventions 2019 : 34 448 bons de travail, dont 27 976 avec une priorité 3 (81 %);
- Interventions 2020 (de janvier à septembre) : 21 316 bons de travail, dont 17 436 avec une priorité 3 (82 %).

121 **Observation 4** Le processus de priorisation des investissements n'est pas à pleine maturité. Le Service de la gestion des immeubles termine son premier cycle de cinq ans concernant les audits sur les bâtiments. Il est à raffiner ses méthodes et à constituer une base de données plus complète qui aidera à la prise de décision. Comme mentionné plus tôt, des critères sont utilisés pour déterminer la priorité à accorder à un projet par rapport à un autre lors du processus d'élaboration du PIQ. Par exemple, le projet de relocalisation des activités de la centrale de police du parc Victoria dans de nouvelles installations est inscrit au PIQ 2020-2024, car il répond au critère de risque « projet en lien avec une interruption totale de services ».

122 Comme recommandé dans les différents ouvrages portant sur la gestion des actifs, une approche de priorisation des investissements qui repose sur une **analyse multicritère** est à préconiser. Puisque la méthode de gestion des actifs avec Tririga est récente, le Service n'a pas encore mis en place certains éléments pour raffiner la méthode de priorisation des projets à inscrire dans le PIQ. En voici deux exemples :

Analyse multicritère

Exercice qui consiste à attribuer une importance relative à chacun des éléments considérés dans le but d'obtenir une somme pondérée et de réaliser un classement.

- Il n'existe pas d'indice de priorisation des bâtiments (IPB) qui permettrait de cibler les bâtiments prioritaires.
- Les niveaux de service souhaités par bâtiment ne sont pas définis. En règle générale, on établit ces niveaux pour respecter les exigences prévues par les lois ou les impératifs environnementaux ou pour répondre aux objectifs de la Ville en matière de services. Les niveaux de service servent à définir les besoins, à établir les priorités et à prévoir les investissements nécessaires. Sans niveaux de service clairement définis, les investissements risquent de ne pas permettre d'assurer les services voulus.

En intégrant ces éléments d'amélioration, en collaboration avec le Service des technologies de l'information, dans le processus de priorisation des investissements – auxquels s'ajoutent les données de Tririga –, le Service de la gestion des immeubles viendrait enrichir l'analyse multicritère sur laquelle repose le processus.

- 123 **Observation 5** Le processus actuel permet de répertorier les travaux majeurs qui ont été réalisés et ces données sont annualisées, mais ce n'est pas le cas des déficiences de moindre importance. Les déficiences pour lesquelles le coût estimé des travaux est moins de 10 000 \$ sont transférées à la Division de l'exploitation et de l'entretien. Actuellement, pour savoir si ces travaux ont été réalisés, il faut questionner les contremaîtres ou analyser les bons de travail relatifs au bâtiment concerné.
- 124 Quant aux déficiences dont le coût estimé des travaux est supérieur à 10 000 \$, il est possible de faire un suivi uniquement sur celles dont les travaux sont réalisés dans le cadre d'un projet inscrit au PIQ. Pour ce faire, on extrait un rapport du système financier qui montre les dépenses réalisées au cours de l'année dans chacun des projets prévus au PIQ. À partir de ce rapport, les projets sont associés aux déficiences relevées par les audits et ces dernières sont alors retirées du système Tririga. Toutefois, certains travaux ne sont pas nécessairement planifiés dans le PIQ. Pour ces derniers, il devient donc difficile d'en faire le suivi et, par conséquent, d'effectuer une bonne planification des interventions à réaliser dans le temps.
- 125 Comme mentionné plus tôt, bien que les travaux les plus importants soient ciblés et considérés dans la mise à jour annuelle des données sur l'état des bâtiments, il est impossible de connaître l'issue de l'ensemble des déficiences relevées lors des audits. C'est seulement au terme de cinq ans, soit lors de l'audit subséquent, qu'une mise à jour complète des déficiences est effectuée. En effet, l'ensemble des déficiences existantes sont supprimées et remplacées par celles relevées lors du plus récent audit.
- 126 Enfin, des ajustements manuels se font dans un fichier non intégré à la base de données Tririga. Ces ajustements sont nécessaires parce que d'autres informations ayant une incidence sur l'évaluation de l'état des bâtiments proviennent d'autres sources ou parce qu'il existe un décalage entre le moment où les données de Tririga ont été extraites et le moment actuel. Ces ajustements consistent, notamment, en l'ajout d'un montant correspondant à un déficit d'entretien constaté par la Division de l'exploitation et de l'entretien. Bien que ces ajustements soient pertinents, les explications consignées dans le fichier ne sont pas suffisantes pour comprendre ce qui constitue le montant de l'ajustement. Des explications détaillées faciliteraient le suivi des actions posées au regard des déficiences relevées, car ce fichier constitue un outil d'aide à la décision permettant d'illustrer l'état des bâtiments.

Recommandations au Service de la gestion des immeubles

- 127 Nous lui avons recommandé de procéder à une mise à jour annuelle des données de son logiciel de gestion des actifs Tririga concernant les travaux réalisés pour corriger les déficiences relevées à la suite des audits afin de connaître avec précision l'état du parc.
- 128 Nous lui avons recommandé d'enrichir progressivement, en collaboration avec le Service des technologies de l'information, les critères utilisés pour établir l'ordre de priorité des projets à inscrire au plan d'investissement quinquennal.

- 129 Nous lui avons recommandé de s'assurer que les codes de priorité disponibles dans Maximo sont utilisés judicieusement pour faciliter la répartition des travaux dans le temps en fonction de leur niveau d'urgence.

3 Respect de certains éléments relatifs à la sécurité du bâtiment

- 130 En vertu des exigences du *Code de sécurité*⁶, plusieurs vérifications et essais doivent être effectués sur les éléments de sécurité du bâtiment. Les résultats de ces vérifications et de ces essais doivent obligatoirement être compilés dans un registre, en format papier ou électronique, pour permettre le suivi de l'entretien effectué sur les éléments critiques au regard de la sécurité des occupants et occupantes. Le *Code de construction* et certains règlements issus de la *Loi sur le bâtiment* imposent aussi d'autres exigences relatives à la sécurité du bâtiment. Certaines vérifications et certains essais peuvent être effectués par l'équipe du Service de la gestion des immeubles, alors que d'autres doivent être réalisés par des spécialistes. Dans ce dernier cas, des contrats de service sont conclus avec des entreprises externes.
- 131 Il existe plusieurs règlements applicables aux différents éléments des bâtiments, comme par exemple les tours d'eau, les systèmes de détection et de protection incendie ainsi que les stationnements étagés. Au cours de nos travaux, nous avons vérifié la conformité des éléments suivants avec les codes et règlements :
- appareils sous pression;
 - génératrices;
 - inspection des façades;
 - ascenseurs et monte-charges;
 - dispositifs antirefoulement;
 - éclairage d'urgence.

Ce que nous avons constaté

- 132 Dans presque tous les cas, le Service de la gestion des immeubles réalise un bon suivi des éléments du *Code de sécurité*, mais il lui reste certains points à améliorer pour s'assurer du respect de l'ensemble de ceux-ci.

6. Québec, *Code de sécurité*, RLRQ, chap. B-1.1, r. 3, à jour au 10 décembre 2020.

Ce qui appuie notre constat

- 133 **Observation 1** Le Service veille à ce que les inspections sur les appareils sous pression et les génératrices, confiées en sous-traitance, soient réalisées. Les suivis effectués auprès des fournisseurs pour s'assurer du respect des exigences réglementaires relatives à ces équipements sont adéquats. De plus, le Service respecte l'obligation légale d'obtenir tous les cinq ans un rapport de vérification des façades pour les bâtiments dont au moins une façade compte cinq étages et plus hors-sol.
- 134 Quant aux ascenseurs et aux monte-charges, bien que le contrat fasse référence aux normes applicables, il est difficile d'affirmer que le fournisseur de service l'applique en tout point. Le Service de la gestion des immeubles a d'ailleurs interpellé le fournisseur à plusieurs reprises et a également soumis un rapport d'évaluation de rendement au Service des approvisionnements pour ce fournisseur afin de signaler son insatisfaction. Le registre papier conservé dans la salle mécanique énumère chacune des tâches d'entretien qui doivent être effectuées, et chacune de ces tâches doit être paraphée et datée par la ressource qui réalise l'entretien. Cependant, ce tableau du registre papier n'est pas dûment rempli. Il s'agit d'une exigence du contrat, mais elle n'est pas respectée. Il existe aussi un registre électronique. Ce dernier indique qu'une visite a été réalisée, mais il ne fournit pas suffisamment d'information quant aux éléments qui ont fait l'objet d'un entretien ou d'une vérification. Devant cette situation, le Service de la gestion des immeubles a mandaté, en 2020, une firme externe indépendante, experte en la matière, afin de s'assurer du respect du devis technique et du niveau d'entretien. À la suite du dépôt du rapport, plusieurs non-conformités aux obligations du contrat ont été acheminées au fournisseur, qui les a corrigées à la satisfaction du Service.
- 135 **Observation 2** Bien que le Service ait commencé à installer des dispositifs antirefoulement (DAR) sur certaines entrées d'eau qui n'en avaient pas, il n'a effectué aucune vérification annuelle sur les DAR déjà présents, comme l'exige le *Code de sécurité* (voir l'extrait ci-dessous).

Extrait du *Guide sur les dispositifs antirefoulement*

Obligations des propriétaires

Tout propriétaire d'un bâtiment résidentiel ou IC/I visé par le champ d'application du *Code de sécurité du Québec* a l'obligation de suivre les prescriptions du chapitre I, Plomberie de ce Code, et ce, sans égard à l'année de construction du bâtiment. Ces obligations se résument ainsi :

- Protéger le réseau d'eau potable en installant des Dar à tous les endroits où il y a un risque de contamination et à l'entrée d'eau du bâtiment.
- Faire vérifier annuellement les Dar par un vérificateur agréé.
- Conserver un registre des vérifications effectuées.

On s'attend à ce qu'un propriétaire de bâtiment qui constate que ses équipements ou ses installations présentent un risque de contamination du réseau d'eau potable corrige la situation en contactant un entrepreneur en plomberie détenteur de la sous-catégorie de licence 15.5.

Source : Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ), *Guide sur les dispositifs antirefoulement. Protection des réseaux d'eau potable contre les raccordements croisés*, [En ligne], s. l., CMMTQ, 2019, p. 19. [https://www.cmmtq.org/docs/Documents/Guide_DAr_2019/Guide_DAr_2019_web.pdf] (12 février 2021).

136 Cette non-conformité a été constatée en 2020 et le Service dit avoir entrepris des actions pour rectifier la situation. Pour ce faire, il a recensé les bâtiments qui possèdent une entrée d'eau, puis il a entamé une collecte d'information pour savoir si les entrées disposent ou non d'un DAr, d'un compteur d'eau et d'un régulateur de pression. En janvier 2021, parmi les 393 bâtiments possédant une entrée d'eau :

- 147 n'avaient pas encore été visités en vue de recueillir l'information;
- 106 étaient munis d'un DAr;
- 140 n'étaient pas munis d'un DAr.

Cette information a servi à la préparation d'un devis pour la vérification annuelle des DAr.

137 **Observation 3** À l'issue de nos travaux, nous ne sommes pas en mesure de confirmer que la fréquence de l'inspection de l'éclairage d'urgence est respectée. Selon le *Code de sécurité*, l'inspection de l'éclairage d'urgence doit être réalisée mensuellement et une mise à l'essai doit être faite annuellement. C'est la Division de l'exploitation et de l'entretien qui s'en occupe. Sur les 88 bâtiments que nous avons analysés, 51 sont pourvus d'un équipement servant à l'éclairage d'urgence. De 2018 à 2020, l'inspection de cet équipement a été effectuée :

- sur une base annuelle pour 22 bâtiments;
- tous les six mois pour 28 bâtiments;
- tous les quatre mois pour 1 bâtiment.

138 À cela, le Service répond que les inspections mensuelles ne sont pas programmées dans Maximo à cause du nombre important de bons de travail à produire, mais que les dispositifs d'éclairage d'urgence sont inspectés lors des visites des bâtiments par les électriciens et électriciennes pour un entretien correctif ou préventif. Cependant, nous ne pouvons pas valider cette information, car rien n'est indiqué sur les bons de travail à ce sujet.

139 **Observation 4** Le Service ne dispose pas d'un guide de référence complet qui énumère, entre autres, les éléments du *Code de sécurité* auxquels il doit se soumettre, ce qui pourrait constituer un outil d'aide et de suivi utile.

Recommandations au Service de la gestion des immeubles

140 Nous lui avons recommandé de mettre en place des mécanismes pour favoriser un meilleur suivi des travaux quant au respect des exigences du *Code de sécurité*, entre autres, et pour s'assurer que les preuves de la réalisation des activités d'entretien ou d'inspection requises sont consignées au dossier, notamment à l'égard des dispositifs antirefoulement et de l'éclairage d'urgence.

- 141 Nous lui avons recommandé d’être à jour dans la connaissance et l’application des exigences, notamment celles du *Code de sécurité* en vue de réaliser les travaux d’entretien et les inspections comme requis.

Quelles sont les conclusions de l’audit?

- 142 Le Service de la gestion des immeubles a entamé des démarches pour gérer stratégiquement les actifs et nous l’encourageons à poursuivre ses actions en ce sens. Toutefois, il devra développer, au cours des années à venir, une culture de gestion des données pour exploiter le plein potentiel des outils mis à sa disposition.
- 143 Le Service utilise le logiciel Maximo pour effectuer la réception, le traitement et le suivi des requêtes d’entretien et de réparation. Il s’en sert également pour programmer les activités d’entretien préventif selon une fréquence prédéterminée. Cependant, l’absence de mesures d’évaluation de la performance et de contrôle sur la qualité des données saisies à l’entrée ne permettent pas de savoir si les tâches et les ressources y afférentes sont gérées de manière efficace, efficiente et économique.
- 144 Les données compilées et exploitées à l’aide du logiciel Tririga servent à orienter les actions pour veiller à la pérennité des bâtiments. Bien que les données sur l’état général du parc immobilier soient publiées annuellement et indiquent un indice de vétusté physique qualifié de bon, les résultats de nos travaux démontrent que la priorisation des travaux importants pourrait être améliorée.
- 145 Enfin, la plupart des éléments du *Code de sécurité* sont confiés en sous-traitant à des firmes spécialisées. Le Service réalise généralement un suivi adéquat de ces éléments. Cependant, il devrait mettre en place certaines mesures supplémentaires pour démontrer que ces normes et ces standards en matière de sécurité du public sont respectés.

Qu’en pense le service visé par cet audit?

Service de la gestion des immeubles | 1^{er} juin 2021

« Nous avons pris connaissance du rapport faisant état des résultats de l’audit réalisé à l’égard des activités portant sur la gestion et l’entretien des bâtiments municipaux et nous vous informons que nous n’avons aucun commentaire supplémentaire à formuler. »

Annexe I – Inventaire des actifs par catégorie

Catégories d'actif	Valeur des actifs (M\$)	Maintien de la pérennité des actifs (M\$)
INFRASTRUCTURES		
Hygiène du milieu		
Installations d'approvisionnement et de production	338,3	41,5
Réservoirs d'eau potable	178,6	16,5
Postes de suppression et de régulation de pression	69,5	6,4
Autres équipements majeurs (eau potable)	84,4	16,7
Installation de traitement	860,1	43,4
Réservoirs et bassins de rétention	179,6	3,0
Postes de pompage (eaux usées)	215,2	53,9
Autres équipements majeurs (eaux usées)	62,0	4,1
Réseau d'égout – conduites	4 759,0	160,0
Réseau d'aqueduc – conduites	2 523,7	199,4
Sites d'enfouissement	25,9	23,3
Incinérateur et station de traitement des boues	417,2	90,0
Terminal Envac	8,4	1,5
Écocentre	9,9	3,8
Collecte sélective – Tri	30,1	15,0
Amélioration des cours d'eau	27,3	2,0
Sous-total – Hygiène du milieu	9 789,2	680,5
Transport		
Chemins, rues et trottoirs	2 850,9	313,4
Système d'éclairage des rues	594,3	18,1
Ponts, tunnels et viaducs	679,3	34,5
Sous-total – Transport	4 124,5	366,0
Parcs publics et terrains de stationnement		
Dépôts à neige	20,8	2,3
Stationnements	137,5	43,0
Parcs et terrains de jeux	54,1	3,5
Sous-total – Parcs publics et terrains de stationnement	212,4	48,8
TOTAL DES INFRASTRUCTURES	14 126,1	1095,3

Annexe I – Inventaire des actifs par catégorie (suite)

Catégories d'actif	Valeur des actifs (M\$)	Maintien de la pérennité des actifs (M\$)
BÂTIMENTS		
Édifices administratifs	203,4	45,5
Édifices communautaires	716,4	30,4
Édifices communautaires – arénas	679,6	41,0
Édifices communautaires – bibliothèques	148,0	5,7
Édifices communautaires – piscines et plages	97,2	13,6
Ateliers, garages et entrepôts	266,7	40,5
Autres bâtiments	297,3	11,4
SOUS-TOTAL – BÂTIMENTS	2 408,6	188,1
VÉHICULES		
Autos, camionnettes et autres	16,8	22,7
Patrouille et police	14,9	26,8
Camions outils incendie	45,4	21,4
Véhicules lourds	54,6	58,4
Camions fourgons	28,8	23,8
Unités mobiles	4,4	3,0
Autres véhicules motorisés	1,8	2,7
SOUS-TOTAL – VÉHICULES	166,7	158,8
ACTIFS TECHNOLOGIQUES		
Actifs logiciels	143,1	64,0
Actifs matériels	67,5	36,0
SOUS-TOTAL – ACTIFS TECHNOLOGIQUES	210,6	100,0
MACHINERIE, OUTILLAGE ET ÉQUIPEMENT		
Machinerie lourde (chargeuse-pelleteuse, niveleuse, chargeur et autres)	54,3	51,0
Outillage et équipement	0,9	0,8
Unités mobiles	8,3	7,9
Autres	16,3	19,5
SOUS-TOTAL – MACHINERIE, OUTILLAGE ET ÉQUIPEMENT	79,8	79,2
TOTAL DES ACTIFS	16 991,9	1 621,4

Source : Service des finances, budget 2021, p. 229 et 230

Annexe II – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit

Sujet et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d’audit de performance sur la gestion et l’entretien des bâtiments qui relèvent de la responsabilité totale ou partielle du Service de la gestion des immeubles.

L’audit visait à déterminer dans quelle mesure le Service de la gestion des immeubles assure la gestion et l’entretien des bâtiments sous sa responsabilité de manière efficace, efficiente et économique de façon à assurer leur pérennité ainsi que la sécurité des usagères et usagers. Il ne couvrait pas les activités touchant l’entretien ménager, des ouvrages d’art, des équipements municipaux dans les parcs et les terrains de jeux, de l’éclairage public et de la signalisation lumineuse.

Cet audit visait principalement les activités effectuées au cours de la période de 2018 à 2020. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 14 juin 2021.

Objectif et critères d’évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant du *Code de sécurité* et du *Code de construction* issus de la *Loi sur le bâtiment*, de la *Politique d’investissement* de la Ville de Québec, de la Régie du bâtiment du Québec et des meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif

Déterminer si le Service de la gestion des immeubles assure la gestion et l’entretien des bâtiments sous sa responsabilité de manière efficace, efficiente et économique tout en veillant à leur pérennité et à la sécurité des usagères et usagers.

Critères d’évaluation

1. Le Service de la gestion des immeubles dresse et met à jour l’inventaire des bâtiments municipaux.
2. Le Service de la gestion des immeubles collecte, collige et met à jour les informations essentielles pour connaître la nature et l’état des bâtiments sous sa responsabilité.
3. Le Service de la gestion des immeubles priorise et réalise les entretiens préventifs et correctifs de façon à minimiser les détériorations qui affectent la durée de vie utile des bâtiments, à assurer la sécurité des usagères et usagers ainsi qu’à respecter la réglementation en vigueur.

Annexe II – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit (suite)

4. Le Service de la gestion des immeubles priorise et réalise les investissements sur les bâtiments en fonction de critères objectifs.
5. Le Service de la gestion des immeubles assure un suivi au moment opportun des ressources affectées à la réalisation des travaux et des travaux eux-mêmes.
6. Le Service de la gestion des immeubles s’appuie sur une analyse coûts-avantages pour la prise de décision relativement à la gestion des activités d’entretien en sous-traitance.
7. Le Service de la gestion des immeubles évalue périodiquement sa performance en matière d’entretien et de réparation de bâtiments.
8. Le Service de la gestion des immeubles s’est doté d’orientations et d’objectifs afin de mesurer l’impact de ses activités sur l’état des bâtiments sous sa responsabilité et sur les coûts d’investissement nécessaires à moyen et à long terme.

Stratégie

Nous avons rencontré des gestionnaires ainsi que des employés et employées du Service de la gestion des immeubles. Nous avons analysé :

- les données disponibles pour 96 bons de travail créés entre 2018 et 2020, dont 18 concernaient de l’entretien préventif, et 78, de l’entretien correctif;
- les données disponibles pour 83 bâtiments ainsi que les données recueillies et les actions prises à la suite des inspections réalisées sur ces bâtiments, le cas échéant;
- les informations relatives à 7 contrats pour des travaux confiés en sous-traitance;
- le processus de priorisation des projets dans le plan d’investissement quinquennal.

De plus, nous avons vérifié le respect de six éléments de la réglementation, soit ceux concernant l’éclairage d’urgence, les dispositifs antirefoulement, les ascenseurs et appareils de levage, les façades de bâtiment, les génératrices et les appareils sous pression. Finalement, nous avons discuté avec un gestionnaire et une employée du Service du développement économique et des grands projets ainsi qu’avec un gestionnaire du Service des projets industriels et de la valorisation.

Annexe II – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit (suite)

Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l’audit. Ainsi, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d’assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances.

Normes professionnelles

Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001).

Le Vérificateur général de la Ville de Québec 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 du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général 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.

Chapitre 4

**Connaissance, protection
et mise en valeur
du patrimoine immobilier**

Audit en bref

Enjeu

Le patrimoine immobilier représente un actif commun qui donne à un territoire son caractère unique et qui peut être laissé aux générations futures comme témoin de l'histoire. Il peut aussi être un vecteur de développement ou un atout pour le tourisme, surtout dans une ville comme Québec dont le secteur du Vieux-Québec fait partie du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1985. Il est donc important de le connaître, de le préserver et de le mettre en valeur.

La conservation des immeubles patrimoniaux représente un investissement financier plus important pour leurs propriétaires comparativement à la conservation d'un bâtiment qui n'a pas été identifié comme patrimonial. Également, les municipalités disposent de ressources limitées pour aider les propriétaires à entretenir leurs immeubles patrimoniaux. Il est donc important que les sommes soient investies judicieusement.

L'actualité rappelle la présence sur le territoire de la ville de bâtiments anciens qui ont été démolis ou qui sont plus ou moins en bon état. Dans ce contexte, nous avons voulu vérifier l'efficacité des mesures prises par la Ville de Québec pour protéger les bâtiments patrimoniaux contre leur dégradation et leur démolition.

Objectif

Nous avons réalisé un audit de performance sur la connaissance, la protection et la mise en valeur du patrimoine immobilier de Québec. Il visait à déterminer si :

- le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales connaît les immeubles et territoires patrimoniaux situés sur le territoire de la ville et leur valeur patrimoniale;
- l'Arrondissement de La Cité-Limoilou, par le biais de sa division du contrôle du milieu, s'assure que les propriétaires d'immeubles patrimoniaux respectent la réglementation municipale en matière d'entretien et s'il réalise les suivis adéquats auprès des propriétaires qui dérogent à la réglementation;
- le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales et le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement mettent en place les mesures appropriées pour protéger et mettre en valeur les immeubles patrimoniaux;
- le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement gère les programmes et traite les demandes d'aide financière avec efficacité et efficience;
- le Service de la gestion des immeubles exerce un rôle exemplaire pour l'entretien et la mise en valeur des immeubles patrimoniaux appartenant à la Ville.

Constats

- 1 Les services concernés disposent d'un inventaire qui leur offre une connaissance limitée des bâtiments patrimoniaux de la ville, de leur valeur patrimoniale et de leur état.
- 2 La Division du contrôle du milieu de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou devrait réaliser un meilleur suivi auprès des propriétaires qui n'entretiennent pas adéquatement leur immeuble patrimonial.
- 3 La Ville de Québec a mis en place des mesures pour protéger les bâtiments patrimoniaux de son territoire, mais elles ne sont pas pleinement efficaces étant donné le manque de connaissance sur la valeur et l'état des bâtiments patrimoniaux, le manque de suivi des immeubles vétustes et le manque de leadership en matière de patrimoine.
- 4 Le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement traite les demandes d'aide financière avec efficacité, mais il ne mesure pas sa performance en la matière.
- 5 Le Service de la gestion des immeubles réalise un entretien adéquat des bâtiments patrimoniaux qui sont inventoriés. Une meilleure connaissance de ceux-ci serait nécessaire pour améliorer sa planification et son inventaire pour devenir un propriétaire exemplaire.
- 6 Le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales a produit tardivement un premier bilan des pistes d'action prévues dans la *Vision du patrimoine 2027*.

Recommandations

Au Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

- 189 Nous lui avons recommandé de mettre en place une stratégie de priorisation de l'évaluation des bâtiments patrimoniaux, pour faire avancer l'état des connaissances en la matière, en tenant compte :
- des priorités définies;
 - des risques identifiés;
 - du contexte légal;
 - des ressources disponibles.
- 220 Nous lui avons recommandé d'assumer davantage de leadership auprès du Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement, du Service de la gestion des immeubles et de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou, notamment, afin de coordonner les actions et le partage des informations concernant le patrimoine bâti.
- 251 Nous lui avons recommandé de promouvoir la *Vision du patrimoine 2027* auprès des intervenantes et intervenants concernés à la Ville de Québec.

À l'Arrondissement de La Cité-Limoilou

- 190 Nous lui avons recommandé de poursuivre les inspections prévues dans son plan d'action selon leur ordre de priorité afin de connaître l'état des bâtiments patrimoniaux sur le territoire de la ville de Québec, principalement ceux qui ne sont pas entretenus adéquatement.
- 202 Nous lui avons recommandé de prendre les actions nécessaires pour intervenir promptement auprès des propriétaires d'immeubles patrimoniaux qui en négligent l'entretien, et ce, en collaboration avec les autres services de la Ville, au besoin.

Au Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement

- 221 Nous lui avons recommandé d'évaluer la possibilité de mettre en place des mesures de protection supplémentaires ou de bonifier les mesures actuelles afin d'éviter la démolition de bâtiments patrimoniaux d'importance.
- 222 Nous lui avons recommandé de consulter davantage le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales dès qu'il est question d'un immeuble patrimonial, notamment pour :
- connaître l'évaluation patrimoniale d'un immeuble avant de présenter une demande de démolition à la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec;
 - évaluer les conséquences d'un projet de développement sur le patrimoine bâti conservé, le cas échéant.

Recommandations (suite)

Au Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement (suite)

- 232 Nous lui avons recommandé de se doter de délais cibles pour le traitement des demandes d'aide financière et de mesurer sa performance en la matière.

Au Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement, en collaboration avec le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

- 223 Nous lui avons recommandé de mieux définir les rôles et les responsabilités des différents intervenants et intervenantes des services pour l'élaboration des visions en matière de patrimoine, en précisant les orientations visées.

Au Service de la gestion des immeubles, en collaboration avec le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

- 243 Nous lui avons recommandé de s'assurer que les bâtiments patrimoniaux appartenant à la Ville de Québec :
- sont répertoriés dans son répertoire du patrimoine bâti;
 - dont la valeur patrimoniale est inconnue fassent l'objet d'une évaluation patrimoniale.

Table des matières

En quoi consiste cet audit?	81
Sujet	81
Enjeu	84
Instances visées.....	84
Objectif	86
Quels sont les constats de l’audit?	86
1. Qualité de l’inventaire des bâtiments patrimoniaux et état des connaissances	86
2. Suivis réalisés auprès des propriétaires d’immeuble en mauvais état.....	92
3. Mesures en place pour la protection des immeubles patrimoniaux	96
4. Efficacité du traitement des demandes d’aide financière et disponibilité des sommes.....	102
5. Exemplarité de la Ville pour l’entretien et la protection de ses bâtiments patrimoniaux.....	105
6. Vision de la Ville de Québec pour le patrimoine.....	107
Quelles sont les conclusions de l’audit?	109
Qu’en pensent les services visés par cet audit?	109
Annexe – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit	113

En quoi consiste cet audit?

Sujet

- 146 Le patrimoine, c'est l'ensemble des richesses d'une collectivité transmises par la nature ou par l'être humain de génération en génération; c'est un héritage commun. Il existe plusieurs catégories de patrimoine : immatériel, mobilier, immobilier, archéologique, etc.
- 147 Le patrimoine immobilier correspond aux immeubles et aux sites qui présentent une ou plusieurs valeurs parmi les suivantes : archéologique, architecturale, artistique, emblématique, ethnologique, historique, paysagère, scientifique, technologique, etc. Par « immeuble patrimonial », on entend un bâtiment, une structure ou un terrain. Une maison, une caserne de pompiers et un pont en sont des exemples. Par « site patrimonial », on entend un ensemble d'immeubles ou un territoire. Le cœur d'un village, un quartier ouvrier ou un site archéologique peuvent être des sites patrimoniaux.
- 148 Les éléments du patrimoine immobilier peuvent être classés selon les époques (précoloniale, coloniale, industrielle, moderne), les milieux de vie (rural, urbain, maritime), les fonctions (minier, agricole, commercial), etc. Le patrimoine, au sens large, est souvent associé à un passé lointain, mais il comprend aussi des lieux et des biens de l'ère moderne. Ainsi, le patrimoine immobilier moderne correspond aux bâtiments d'intérêt patrimonial dont la date de construction se situe entre 1940 et 1980.
- 149 Avec sa cité fortifiée de plus de 400 ans, ses sites archéologiques et ses quartiers empreints d'histoire, la Vieille-Capitale est riche en patrimoine immobilier. Parmi les quelque 144 000 immeubles du territoire, la Ville de Québec en a répertorié environ 13 900 qui présentent un intérêt patrimonial à ce jour, dont l'habitation de Champlain, la maison des Jésuites de Sillery, la maison O'Neill, la villa Bagatelle, l'église de Saint-Jean-Baptiste, pour ne nommer que ceux-là. La Ville de Québec détient une centaine d'immeubles patrimoniaux, ce qui signifie que la très grande majorité appartient à des propriétaires privés.
- 150 La responsabilité de conserver et de protéger les immeubles patrimoniaux est partagée entre leurs propriétaires, la municipalité et le gouvernement provincial. Le gouvernement et les municipalités ont un rôle à jouer, non seulement dans la protection du patrimoine, mais aussi dans la connaissance, la mise en valeur et la transmission de celui-ci. Ils s'en donnent les moyens en adoptant des lois et des règlements, en exerçant un certain contrôle sur les interventions et en s'adjoignant la collaboration d'organismes spécialisés dans le domaine, notamment.

Cadre législatif et réglementaire

- 151 À l'échelle provinciale, le gouvernement a adopté la *Loi sur le patrimoine culturel* en 2012 pour « favoriser la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine culturel, reflet de l'identité d'une société, dans l'intérêt public et dans une perspective de développement durable¹ ». Des changements à cette loi ont été sanctionnés le 1^{er} avril 2021. Par exemple, dorénavant, toutes les municipalités devront mettre en place un règlement relatif à la démolition des bâtiments patrimoniaux inscrits dans leur inventaire.
- 152 La *Loi* permet d'octroyer un des trois statuts légaux suivants à des éléments du patrimoine immobilier :
- La déclaration est le statut que le gouvernement du Québec peut attribuer à un site patrimonial.
 - Le classement est le statut que le ou la ministre de la Culture et des Communications (MCC) peut attribuer à un **bien patrimonial**.
Bien patrimonial
Dans le cadre de la *Loi sur le patrimoine culturel*, un bien patrimonial désigne un document, un immeuble, un objet ou un site patrimonial.
 - La citation est le statut qu'une municipalité locale ou une communauté autochtone peut attribuer à un bien patrimonial.
- 153 La déclaration d'un site patrimonial constitue une mesure de protection exceptionnelle. Dans le cadre de cette loi, le gouvernement a déclaré 13 sites patrimoniaux à ce jour, dont 4 sont situés sur le territoire de Québec, soit :
- le site patrimonial du Vieux-Québec;
 - le site patrimonial de Sillery;
 - le site patrimonial de Beauport;
 - le site patrimonial de Chalesboug².
- 154 Selon les plus récentes estimations de la Ville de Québec, ces quatre sites regrouperaient 2 610 bâtiments patrimoniaux. Sur le territoire de Québec, cinq autres sites ont été classés par le MCC et deux autres ont été cités par la Ville. Enfin, 98 bâtiments patrimoniaux ont reçu un statut légal : 88 ont été classés par le MCC et 10 autres ont été cités par la Ville.

1. Québec, *Loi sur le patrimoine culturel*, RLRQ, chap. P9.002, à jour au 18 mars 2021, art. 1.

2. Seulement certains secteurs des arrondissements de Beauport et de Charlesbourg font partie des sites patrimoniaux déclarés.

155 À l'échelle municipale, la Ville de Québec doit faire appliquer les règlements suivants pour les immeubles situés sur son territoire :

- *Règlement sur la salubrité et l'entretien des bâtiments d'habitation;*
- *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme;*
- *Règlement de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec.*

Les deux premiers s'appliquent à l'ensemble des immeubles et le troisième à certains bâtiments, plus particulièrement à ceux qui présentent un intérêt patrimonial.

156 Adopté en 2009, le *Règlement de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec* stipule que le mandat de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ) consiste à exercer un certain contrôle sur les bâtiments se trouvant sous sa juridiction. Il s'agit principalement des bâtiments qui possèdent une des caractéristiques suivantes :

- bâtiments ayant un statut légal selon la *Loi sur le patrimoine culturel;*
- bâtiments situés sur un territoire d'intérêt;
- bâtiments étant jugés à valeur patrimoniale supérieure ou exceptionnelle;
- bâtiments étant jugés à valeur patrimoniale bonne.

Obligations des propriétaires

157 En vertu des règlements municipaux de la Ville de Québec, les propriétaires doivent maintenir en bon état leur immeuble et assurer les travaux d'entretien requis pour la préservation et la conservation de leur bâtiment.

158 Comme c'est souvent le cas pour l'ensemble des propriétaires d'immeubles, les propriétaires de bâtiments patrimoniaux doivent obtenir des permis ou des certificats d'autorisation pour effectuer certains travaux. Les autorisations à obtenir pour la ou le propriétaire varient selon l'emplacement du bâtiment, son statut légal (le cas échéant) et l'intervention visée. Selon la loi ou le règlement s'appliquant au bâtiment, les propriétaires doivent soumettre leurs demandes à la Ville de Québec, au ministère de la Culture et des Communications, ou au deux³.

3. Le gouvernement provincial a délégué à la Ville de Québec le pouvoir d'autorisation et d'inspection du ministère de la Culture et des Communications pour certains travaux mineurs sur des bâtiments. Il s'agit de travaux autres qu'une démolition ou une nouvelle construction.

159 Généralement, les propriétaires d'immeubles patrimoniaux doivent obtenir un permis ou un certificat d'autorisation pour réaliser les interventions suivantes :

- modifier l'aménagement ou l'implantation d'un immeuble;
- réparer ou modifier l'**enveloppe du bâtiment**;
- démolir un immeuble en tout ou en partie;
- ériger une nouvelle construction.

Enveloppe du bâtiment

L'enveloppe du bâtiment se réfère aux parties qui séparent l'intérieur de l'extérieur : les fondations, les murs, les portes et fenêtres ainsi que la toiture.

Enjeu

160 Le patrimoine immobilier représente un actif commun qui donne à un territoire son caractère unique et qui peut être laissé aux générations futures comme témoin de l'histoire. Il peut aussi être un vecteur de développement ou un atout pour le tourisme, surtout dans une ville comme Québec dont le secteur du Vieux-Québec fait partie du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1985. Il est donc important de le connaître, de le préserver et de le mettre en valeur.

161 La conservation des immeubles patrimoniaux représente un investissement financier plus important pour leurs propriétaires comparativement à la conservation d'un bâtiment qui n'a pas été identifié comme patrimonial. De plus, les municipalités disposent de ressources limitées pour aider les propriétaires à entretenir leurs immeubles patrimoniaux. Il est donc important que les sommes soient investies judicieusement.

162 L'actualité rappelle la présence sur le territoire de la ville de bâtiments anciens qui ont été démolis ou qui sont plus ou moins en bon état. Dans ce contexte, nous avons voulu vérifier l'efficacité des mesures prises par la Ville de Québec pour protéger les bâtiments patrimoniaux contre leur dégradation et leur démolition.

Instances visées

163 Cet audit concerne le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales, le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement, la Division du contrôle du milieu de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou, le Service de la gestion des immeubles ainsi que la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec.

Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

164 Ce service est responsable des orientations en matière d'art, de culture, de patrimoine et de relations internationales. Il contribue à la connaissance, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine.

Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement

- 165 Ce service élabore la vision de développement, d'aménagement du territoire de la ville et de la mobilité durable. Il coordonne la mise en œuvre de projets spéciaux de développement du territoire. Il analyse les demandes de permis de construction, de rénovation et de démolition qui concernent les bâtiments sous la juridiction de la CUCQ. Enfin, il conçoit et gère les programmes d'aide financière à la restauration et à la rénovation patrimoniale.

Division du contrôle du milieu de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou

- 166 L'Arrondissement de La Cité-Limoilou, par l'intermédiaire de sa division du contrôle du milieu, exerce une surveillance sur l'état extérieur de l'ensemble des immeubles situés sur le territoire de la ville. Il est responsable de faire appliquer les règlements municipaux, notamment lorsqu'un bâtiment :

- déroge au *Règlement sur la salubrité des bâtiments et des constructions*⁴;
- est insalubre ou est une source de nuisance;
- est dangereux;
- est dégradé de manière non négligeable et d'intérêt patrimonial;
- est cité par la Ville en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel* et est mal entretenu.

Service de la gestion des immeubles

- 167 Le Service de la gestion des immeubles est responsable de construire, de rénover et d'entretenir les bâtiments de la Ville. Il a également un rôle d'exemplarité à jouer en tant que propriétaire d'immeubles d'intérêt patrimonial, principalement pour l'entretien de leur enveloppe extérieure.

Commission d'urbanisme et de conservation de Québec

- 168 Elle est chargée de contrôler l'implantation et l'architecture des constructions ainsi que l'aménagement des terrains et des travaux qui y sont reliés pour certains bâtiments de la Ville.

4. Ville de Québec, *Règlement sur la salubrité des bâtiments et des constructions*, R.V.Q. 773, à jour au 5 juin 2021.

Objectif

- 169 Nous avons réalisé un audit de performance sur la connaissance, la protection et la mise en valeur du patrimoine immobilier de Québec. Il visait à déterminer si :
- le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales connaît les immeubles et territoires patrimoniaux situés sur le territoire de la ville et leur valeur patrimoniale;
 - l'Arrondissement de La Cité-Limoilou, par le biais de sa division du contrôle du milieu, s'assure que les propriétaires d'immeubles patrimoniaux respectent la réglementation municipale en matière d'entretien et s'il réalise les suivis adéquats auprès des propriétaires qui dérogent à la réglementation;
 - le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales et le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement mettent en place les mesures appropriées pour protéger et mettre en valeur les immeubles patrimoniaux;
 - le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement gère les programmes et traite les demandes d'aide financière avec efficacité et efficience;
 - le Service de la gestion des immeubles exerce un rôle exemplaire pour l'entretien et la mise en valeur des immeubles patrimoniaux appartenant à la Ville.
- 170 L'annexe I présente d'autres renseignements relatifs au mandat d'audit.

Quels sont les constats de l'audit?

1 Qualité de l'inventaire des bâtiments patrimoniaux et état des connaissances

- 171 La Ville de Québec vise à recenser les immeubles d'intérêt patrimonial de son territoire dans son répertoire du patrimoine bâti (RPB), accessible en ligne. Chaque bâtiment qu'elle cible y est inscrit sur une fiche, qui peut inclure les éléments suivants :
- photos de l'immeuble;
 - date de construction;
 - nom du concepteur ou de l'architecte;
 - description des matériaux de revêtement extérieur et des ouvertures;
 - valeur patrimoniale;
 - usage;
 - historique du bâtiment;
 - historique des propriétaires.

- 172 En 2014, la Ville s’est dotée d’une méthode standardisée pour la création des fiches qui précise notamment la marche à suivre pour déterminer la valeur patrimoniale d’un immeuble. L’évaluation patrimoniale consiste à mesurer cinq **valeurs de base** et, au besoin, des **valeurs spécifiques** du bâtiment, puis, à la lumière de cet examen, à le classer sur l’échelle suivante : exceptionnelle, supérieure, bonne ou faible (voir le tableau 1). Cette échelle sert donc à statuer sur la valeur globale d’un bâtiment patrimonial.

Valeurs de base	Valeurs spécifiques
Âge et intérêt historique	Symbolique
Usage	Scientifique
Art et architecture	Archéologique
Authenticité	Écologique
Position	

Tableau 1 – Conditions à remplir pour l’attribution de la valeur patrimoniale d’un bâtiment

Valeur patrimoniale	Conditions à remplir
Exceptionnelle	Toutes les valeurs de base ou la majorité d’entre elles sont représentées, leur intérêt patrimonial est généralement exceptionnel ou supérieur. Une ou des valeurs spécifiques peuvent s’ajouter, leur intérêt patrimonial est généralement exceptionnel ou supérieur.
Supérieure	Toutes les valeurs de base ou la majorité d’entre elles sont représentées, leur intérêt patrimonial est généralement exceptionnel ou supérieur, mais parfois bon. Une ou des valeurs spécifiques peuvent s’ajouter, leur intérêt patrimonial est généralement exceptionnel ou supérieur, mais parfois bon.
Bonne	Toutes les valeurs de base, la majorité d’entre elles ou quelques-unes sont représentées, leur intérêt patrimonial est généralement bon ou supérieur, mais parfois exceptionnel ou faible. Une ou des valeurs spécifiques peuvent s’ajouter, leur intérêt patrimonial est généralement bon ou supérieur.
Faible	Une ou quelques valeurs de base sont représentées, leur intérêt patrimonial est généralement faible, mais parfois bon ou supérieur.

Source : Ville de Québec, *Guide de l'utilisateur*, application Gestion de l’inventaire du patrimoine bâti, version du 10 février 2017. [Tableau adapté]

Lorsqu’un bâtiment est ajouté au RPB, mais qu’il n’a pas encore fait l’objet d’une évaluation patrimoniale, il est considéré comme un bâtiment patrimonial de valeur présumée.

- 173 Le gouvernement du Québec a sanctionné en avril 2021 le projet de loi 69 qui modifie notamment la *Loi sur le patrimoine culturel*. Ce projet de loi oblige les municipalités régionales de comté (MRC) et les conseils d’agglomération à dresser d’ici avril 2026 un inventaire des immeubles présentant une valeur patrimoniale selon des modes de réalisation, de consignation et de diffusion qui pourront être prescrits par règlement.

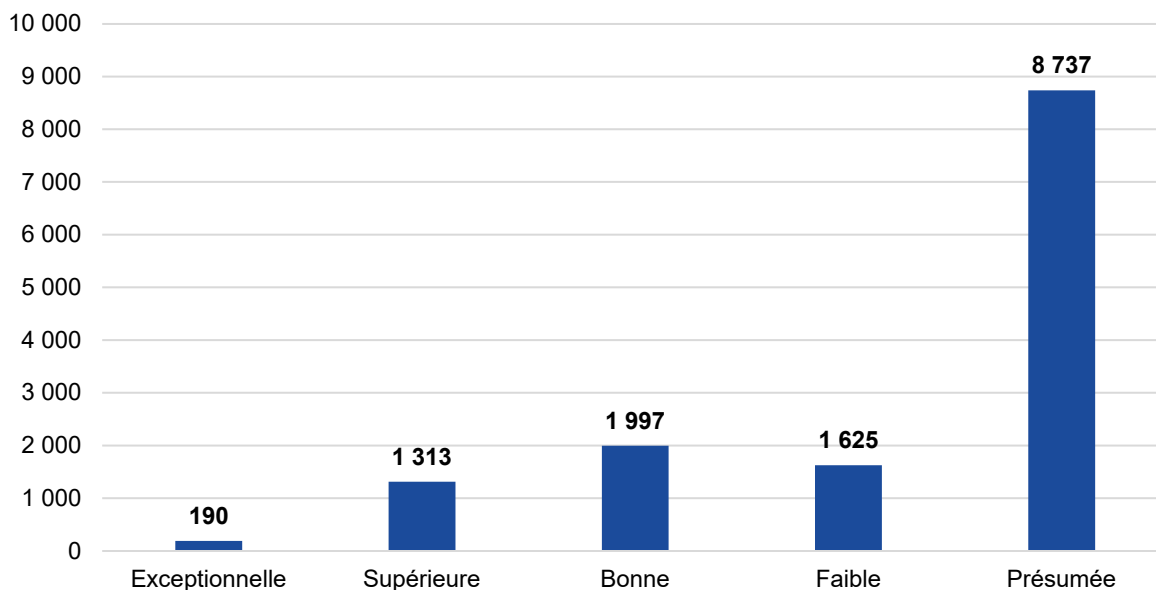
Ce que nous avons constaté

- 174 Les services concernés disposent d’un inventaire qui leur offre une connaissance limitée des bâtiments patrimoniaux de la ville, de leur valeur patrimoniale et de leur état.

Ce qui appuie notre constat

- 175 **Observation 1** Malgré les efforts déployés au cours des dernières années, l'inventaire des bâtiments patrimoniaux de la Ville est incomplet : certains n'y sont pas répertoriés. Par exemple, le RPB n'inclut pas tous les bâtiments patrimoniaux qui sont situés dans trois des quatre sites patrimoniaux déclarés, soit ceux du Vieux-Québec, de Charlesbourg et de Sillery. Il s'agit d'environ 900 bâtiments en tout. Même s'ils sont soumis à la *Loi sur le patrimoine culturel* et au *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec* et qu'ils jouissent donc d'une protection, il demeure important qu'ils soient inventoriés par la Ville pour qu'ils fassent l'objet d'une fiche dans le RPB et d'une évaluation patrimoniale. Selon les discussions que nous avons tenues avec le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales, l'inventaire de ces trois sites sera complété d'ici 2024. Pour ce faire, le Service prévoit octroyer des contrats à des firmes externes.
- 176 **Observation 2** Le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales ne possède pas d'information sur l'évaluation patrimoniale de la majorité des bâtiments du RPB. Parmi les 13 862 bâtiments inventoriés, 8 737 présentent une valeur patrimoniale présumée⁵, ce qui représente près des deux tiers. Or, sans connaître la valeur réelle d'un bâtiment présentant un intérêt patrimonial, il est difficile de savoir s'il est important à protéger ou non. Comme le montre le graphique 1, 1 503 bâtiments du RPB sont protégés en priorité, soit 190 de valeur exceptionnelle et 1 313 de valeur supérieure.

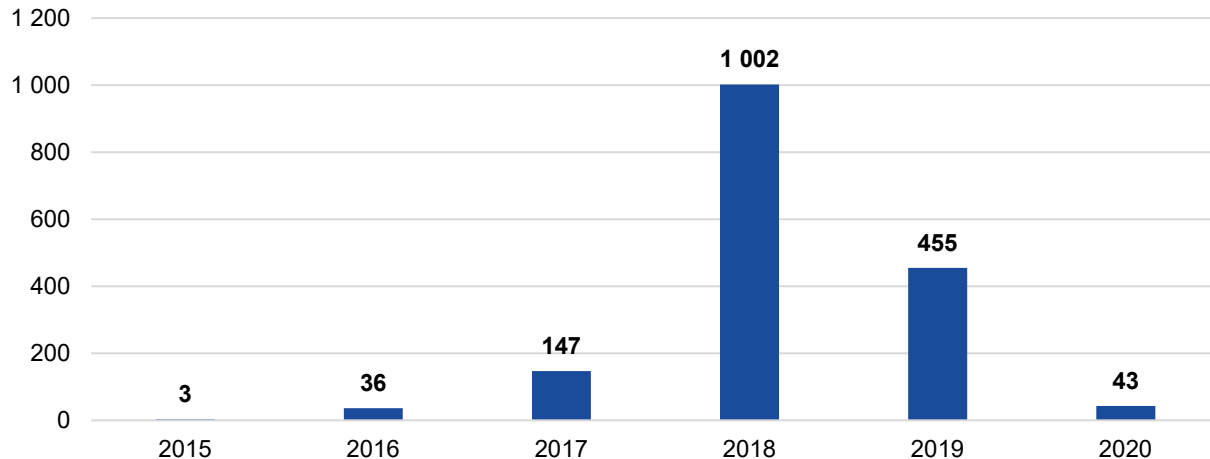
Graphique 1 – Répartition des bâtiments du répertoire du patrimoine bâti selon leur valeur patrimoniale



5. De ces bâtiments, 1 488 proviennent du patrimoine moderne; ils ont été identifiés lors d'un préinventaire réalisé en 2020.

- 177 Parmi les 5 125 bâtiments ayant été soumis à une évaluation patrimoniale, 1 686 l'ont été au cours des dernières années selon la méthode standardisée, soit environ le tiers. Selon le rythme auquel ont été réalisées les évaluations patrimoniales de 2015 à 2020 (voir le graphique 2), plus de 30 ans seraient nécessaires pour effectuer les 8 737 évaluations manquantes, sans tenir compte des mises à jour. Il va sans dire que ce travail représente une tâche importante.

Graphique 2 – Évolution du nombre annuel d'évaluations patrimoniales selon la méthode standardisée de 2015 à 2020



- 178 Par ailleurs, la date de l'évaluation et les changements apportés à une fiche dans le RPB ne sont pas systématiquement retraçables. De plus, depuis 2016, l'application des permis de construction, de rénovation ou de démolition ne téléverse plus automatiquement les données relatives à la délivrance de permis dans la fiche du bâtiment correspondant de l'application du RPB. Ces informations pourraient être utiles, notamment pour savoir s'il est nécessaire ou non de procéder à la réévaluation patrimoniale du bâtiment.
- 179 **Observation 3** Bien que le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales ait élaboré un plan d'action pour améliorer la connaissance des bâtiments patrimoniaux sur le territoire de la ville, il a seulement pu réaliser quelques-unes des actions prévues. Très ambitieux, ce plan d'action comptait trois phases, mais il ne prévoyait pas les ressources nécessaires ni d'échéancier pour leur mise en œuvre. De plus, les priorités d'intervention auraient eu avantage à être définies en fonction des risques identifiés.
- 180 La première phase visait à réévaluer 1 500 bâtiments de valeur exceptionnelle ou supérieure. Or, seulement 98 de ces bâtiments ont fait l'objet d'une nouvelle évaluation patrimoniale entre 2017 et 2020. Il s'agit des bâtiments qui n'étaient pas assujettis à une protection en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel* ou du *Règlement de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec*.

- 181 Quant à la deuxième phase, elle prévoyait l'évaluation de 8 500 bâtiments et la troisième phase, la réévaluation de 1 850 bâtiments de valeur bonne. Étant donné les ressources limitées du Service, ces phases n'ont pas été réalisées. Il a plutôt priorisé les demandes des divers intervenants et intervenantes de la Ville, principalement celles de la CUCQ. Le Service a ainsi réalisé des évaluations patrimoniales de certains bâtiments en cours d'analyse par la CUCQ, car leurs propriétaires avaient demandé un permis de construction, de rénovation ou de démolition.
- 182 Prioriser les interventions en fonction d'une stratégie clairement établie et réalisable permet de communiquer les renseignements pertinents aux divers intervenants et intervenantes du milieu. En étant mieux informés, ils seraient davantage en mesure de comprendre les actions de la Ville en matière de patrimoine et, de son côté, la Ville pourrait mieux justifier ses décisions et ses interventions en la matière.
- 183 **Observation 4** La connaissance de l'état de l'enveloppe des bâtiments patrimoniaux est limitée, particulièrement pour ceux qui sont vétustes, c'est-à-dire détériorés par le temps. Cet élément d'information n'est pas considéré dans la méthode standardisée. Cela peut s'expliquer par le fait qu'un bâtiment a une certaine valeur patrimoniale, peu importe l'état de son enveloppe.
- 184 Jusqu'à la fin de 2018, chaque arrondissement était responsable de surveiller l'enveloppe de tous les bâtiments situés sur son territoire et de faire appliquer les règlements municipaux qui s'y rapportent. L'Arrondissement de La Cité-Limoilou faisait alors bonne figure en la matière, car il possédait et mettait à jour une liste des immeubles en mauvais état répartis en cinq catégories. Pour chaque catégorie, il appliquait des mesures de suivi auprès des propriétaires afin qu'ils et elles respectent la réglementation municipale en vigueur.
- 185 En janvier 2019, la responsabilité d'appliquer la réglementation municipale en matière de gestion du territoire pour l'ensemble des bâtiments de la ville a été confiée à l'Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, puis en avril 2020, elle a été transférée à l'Arrondissement de La Cité-Limoilou.
- 186 En octobre 2020, la Division du contrôle du milieu de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou a élaboré un plan d'action en inspection pour les bâtiments patrimoniaux et les bâtiments vétustes sur tout le territoire de la ville de Québec. La Division vise en priorité à inspecter et à réaliser un relevé visuel des anomalies de l'enveloppe de 3 890 bâtiments patrimoniaux (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Répartition des bâtiments patrimoniaux à inspecter par priorité

Priorité d'inspection	Nombre de bâtiments
Bâtiments de valeur patrimoniale bonne concernés par un changement réglementaire en décembre 2019	540
Bâtiments de valeur patrimoniale supérieure ou exceptionnelle	1 500
Bâtiments situés dans les sites patrimoniaux déclarés et les aires de protection sauf ceux de valeur patrimoniale supérieure ou exceptionnelle	1 850
Total	3 890

Source : Arrondissement de La Cité-Limoilou et Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

- 187 Dans le plan d'action, les bâtiments sont répartis en trois catégories (préventif, vétuste et dangereux) selon l'évaluation du risque pour la sécurité des occupants et occupantes (faible, modéré ou important). Pour chaque catégorie, des stratégies d'intervention avec un échéancier de suivi sont prévues.
- 188 Malgré la situation pandémique ayant impacté les activités de la Division, selon les informations que nous avons obtenues, 876 bâtiments patrimoniaux ont été inspectés et catégorisés entre septembre et décembre 2020 : 96,6 % entrent dans la catégorie Préventif, 3,1 % dans la catégorie Vétuste, et 0,3 % dans la catégorie Dangereux. Pour ces 876 bâtiments, 40 avis de correction ou d'infraction ont été transmis. Cette initiative va permettre de bonifier la connaissance des bâtiments patrimoniaux et va contribuer à inciter les propriétaires à améliorer l'état de leur bâtiment.

Recommandation au Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

- 189 Nous lui avons recommandé de mettre en place une stratégie de priorisation de l'évaluation des bâtiments patrimoniaux, pour faire avancer l'état des connaissances en la matière, en tenant compte :
- des priorités définies;
 - des risques identifiés;
 - du contexte légal;
 - des ressources disponibles.

Recommandation à l'Arrondissement de La Cité-Limoilou

- 190 Nous lui avons recommandé de poursuivre les inspections prévues dans son plan d'action selon leur ordre de priorité afin de connaître l'état des bâtiments patrimoniaux sur le territoire de la ville de Québec, principalement ceux qui ne sont pas entretenus adéquatement.

2 Suivis réalisés auprès des propriétaires d'immeuble en mauvais état

191 En 2006, la Ville a adopté le *Règlement sur la salubrité des bâtiments et des constructions*⁶ qui oblige les propriétaires à réaliser un minimum de travaux afin de maintenir leur immeuble dans un état convenable. Lorsque ce n'est pas le cas, la Ville peut :

- émettre un avis de correction;
- émettre un avis d'infraction;
- signifier un constat d'infraction.

192 La *Charte de la Ville de Québec*⁷ et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁸, notamment, donnent des moyens supplémentaires à la Ville pour forcer un propriétaire récalcitrant à réaliser les travaux requis. En voici quelques exemples :

- Formuler une demande d'autorisation judiciaire auprès de la Cour supérieure du Québec pour que des travaux d'entretien ou de réparation soient effectués sur un bâtiment.
- Déposer une demande d'injonction à la Cour supérieure du Québec pour forcer un propriétaire à rendre son immeuble conforme à la réglementation municipale.
- Faire adopter une résolution par le comité exécutif pour émettre un avis de détérioration, publié au registre foncier et sur le site Internet de la Ville.
- Obtenir un ordre de la Cour supérieure du Québec pour l'expropriation d'un immeuble.

193 La responsabilité de réaliser des travaux conformes à la réglementation sur un bâtiment patrimonial et de l'entretenir adéquatement incombe à sa ou son propriétaire. Sa collaboration est donc un élément crucial de la démarche et elle est garante du succès des interventions de la Ville. Ainsi, lorsque la collaboration du propriétaire n'est pas obtenue pour une question d'intérêt, de moyens financiers, ou pour toute autre raison, la Ville peut poser plusieurs gestes et entreprendre différentes démarches qui sont parfois longues et onéreuses et qui donnent des résultats mitigés. De telles démarches peuvent mettre à l'épreuve les deux parties, à savoir qui sera la plus patiente ou la plus tenace. Toutefois, en agissant auprès des propriétaires dès le début du processus de détérioration d'un immeuble, la Ville a davantage de possibilités d'obtenir leur collaboration

6. Ville de Québec, *Règlement sur la salubrité des bâtiments et des constructions*, R.V.Q. 773, à jour au 5 juin 2021.

7. Québec, *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, chap. C-11.5, à jour au 18 mars 2021.

8. Québec, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, chap. A-19.1, art. 145.41 à 145.41.5, art. 231 à 233, art. 85 et 85.0.1, à jour au 18 mars 2021.

puisque les actions à prendre sont de moindre envergure à ce moment que lorsqu'un bâtiment est dans un état de désuétude avancée.

Ce que nous avons constaté

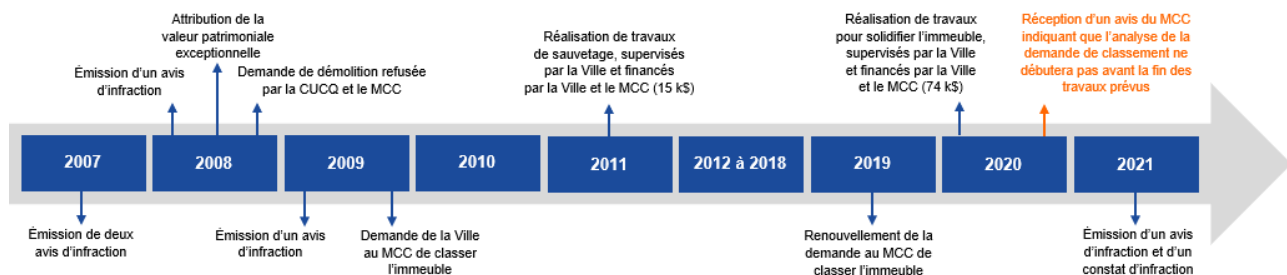
- 194 La Division du contrôle du milieu de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou devrait réaliser un meilleur suivi auprès des propriétaires qui n'entretiennent pas adéquatement leur immeuble patrimonial.

Ce qui appuie notre constat

- 195 **Observation 1** Les suivis à effectuer auprès des propriétaires qui ne respectent pas la réglementation municipale en matière d'entretien de leur immeuble ne sont pas nécessairement réalisés ou sont réalisés dans des délais inadéquats.
- 196 Un manque de suivi a été observé dans 5 des 14 dossiers analysés parmi la liste des bâtiments vétustes datant de 2020, qui incluait 112 immeubles patrimoniaux inscrits au RBP. Pour ces 5 dossiers, soit une ou plusieurs des mesures suivantes n'ont pas été appliquées alors qu'elles auraient dû l'être, soit certaines d'entre elles ont été appliquées tardivement :
- visite d'une technicienne ou d'un technicien pour constater l'état de désuétude de l'immeuble;
 - envoi d'un avis de correction ou d'infraction pour amener la ou le propriétaire à prendre les actions requises;
 - envoi d'un constat d'infraction au propriétaire pour ne pas avoir respecté la réglementation municipale concernant l'entretien de son immeuble;
 - lancement de démarches judiciaires auprès du propriétaire, en collaboration avec une avocate ou un avocat du Service des affaires juridiques.
- 197 Pour ce qui est des 30 bâtiments patrimoniaux démolis qui ont été analysés dans le cadre de cet audit, la moitié d'entre eux se trouvaient dans un mauvais état. Nous considérons que les suivis réalisés par la Division étaient adéquats dans neuf cas, mais qu'ils se sont avérés insuffisants dans les six autres cas. Nous ne sommes cependant pas en mesure de déterminer si un meilleur suivi aurait permis d'éviter les démolitions, mais cette situation n'a assurément pas favorisé la préservation des bâtiments.
- 198 Dans un horizon à long terme et avec la collaboration des propriétaires, la réalisation de suivis aujourd'hui permet d'éviter des démolitions causées par la dégradation des immeubles. Ainsi, l'écoulement du temps est un facteur qui influe sur l'état d'un immeuble, surtout s'il n'est pas entretenu adéquatement. Puisque la Ville a réalisé peu de suivis auprès des propriétaires de bâtiments patrimoniaux dans les dernières années, il risque d'être trop tard pour éviter certaines démolitions. De la même manière, les effets positifs des suivis réalisés actuellement seront seulement perceptibles dans les prochaines années.

- 199 Dans le cas de la maison Bignell, qui est située dans le site patrimonial déclaré de Sillery et qui a été évaluée de valeur exceptionnelle en 2008, il est connu depuis 15 ans qu'elle est dans un état de vétusté important. Or, bien que quatre avis d'infraction aient été émis entre 2007 et 2009, peu d'actions ont été faites par la Ville entre 2012 et 2018. Malgré tout, la Ville et le ministère de la Culture et des Communications (MCC) ont investi 15 000 \$ en 2010 et 74 000 \$ en 2020 pour faire solidifier l'immeuble et éviter qu'il se dégrade davantage. En février 2021, une lettre de sensibilisation, cosignée par la Ville et le MCC, et un avis d'infraction de la Ville ont été transmis au propriétaire. Ces mesures n'ayant donné aucun résultat, un constat d'infraction lui a été transmis en avril 2021. Selon une évaluation réalisée en 2019 par un architecte et financée par la Ville et le MCC, les travaux nécessaires pour préserver l'immeuble s'élevaient à plus de 700 000 \$ (voir la figure 1).

Figure 1 – Actions entreprises par la Ville de Québec pour la maison Bignell de 2007 à 2021



- 200 Pour la maison Pollack, qui est située dans une **aire de protection** et qui a été évaluée de valeur supérieure en 2010, la Ville a pris des mesures d'expropriation auprès de la Cour supérieure en 2019. L'acquisition du bâtiment a été confirmée en avril dernier. Ce dossier est suivi depuis 2012 par la Division. Des constats d'infraction ont été donnés au propriétaire en 2014. Il y a eu appel du jugement de culpabilité de première instance, lequel a été rejeté en 2017. Nous pouvons donc constater que les délais associés aux démarches judiciaires sont longs. Une demande de permis de rénovation a été déposée en 2015, mais elle a été refusée par la CUCQ. Plusieurs intervenants et intervenantes de la Ville ont été sollicités dans ce dossier au cours des dix dernières années; entretemps, le bâtiment s'est dégradé. En novembre 2020, il s'agissait du seul immeuble patrimonial pour lequel la Ville a déposé des recours auprès de la Cour supérieure. Ce dossier est un exemple où le temps et l'absence de collaboration entre la Ville et un propriétaire peuvent mener à la détérioration d'un immeuble.

Aire de protection

Au sens de la *Loi sur le patrimoine*, c'est « une aire environnant un immeuble patrimonial classé, délimitée par le ministre pour la protection de cet immeuble ».



Maison Bignell
Source : Application PDI,
Arrondissement de La Cité-Limoilou



Maison Pollack
Source : Application PDI, Arrondissement
de La Cité-Limoilou

201 **Observation 2** Lorsque la Division du contrôle du milieu de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou réalise un suivi adéquat auprès des propriétaires et qu'elle obtient leur collaboration, le processus est efficace. Nous l'avons constaté pour quatre bâtiments parmi les quatorze analysés : les propriétaires ont apporté les correctifs nécessaires à la suite des suivis réalisés par la Division. Par exemple, pour un immeuble de la rue Saint-Jean de valeur supérieure, la Division a émis trois avis d'infraction, soit un par année de 2017 à 2019. En 2018, le propriétaire a fait une demande de permis de rénovation et la CUCQ a accepté les travaux. Un permis lui a donc été délivré. Le propriétaire a réalisé les travaux à la satisfaction de la Ville et la situation a été régularisée.



Immeuble de la rue Saint-Jean
Source : Application PDI,
Arrondissement de La Cité-Limoilou

Recommandation à l'Arrondissement de La Cité-Limoilou

202 Nous lui avons recommandé de prendre les actions nécessaires pour intervenir promptement auprès des propriétaires d'immeubles patrimoniaux qui en négligent l'entretien, et ce, en collaboration avec les autres services de la Ville, au besoin.

3 Mesures en place pour la protection des immeubles patrimoniaux

- 203 La CUCQ est une instance unique au Québec qui fait partie du processus de délivrance des permis de construction des services municipaux. Le *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec*⁹ précise que la CUCQ a le mandat de contrôler l'implantation et l'architecture des constructions, l'aménagement des terrains et les travaux qui y sont reliés lorsqu'ils sont effectués dans certains secteurs ou sur certains bâtiments. Ce règlement spécifie les objectifs et les critères sur lesquels doit se baser la CUCQ pour prendre ses décisions. Ces critères varient selon le secteur (ex. : secteur patrimonial du Vieux-Cap-Rouge, secteur patrimonial du Vieux-Giffard, etc.) ou la valeur patrimoniale du bâtiment (exceptionnelle, supérieure, bonne), mais aussi selon le type de travaux visés (réfection, restauration, rénovation, démolition, etc.).
- 204 La CUCQ se réunit hebdomadairement à huis clos et traite annuellement environ 3 000 dossiers d'importance variable. Elle peut imposer des conditions à une ou un propriétaire lors de l'émission d'un avis favorable et elle doit motiver tout avis défavorable. Dans ce dernier cas, le propriétaire peut être entendu par les membres de la CUCQ, qui décideront par la suite de maintenir ou de réviser leur décision.
- 205 Lorsque la Division de la gestion du cadre bâti de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou reçoit des demandes de permis touchant des bâtiments assujettis au *Règlement*, elle les transmet au Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement. Puis, l'équipe de ce dernier procède à leur analyse. Les dossiers qui respectent clairement les objectifs et les critères du *Règlement* et qui ne posent aucune difficulté d'interprétation sont présentés à la CUCQ dans un ordre du jour; elle les approuve quasi automatiquement sans en discuter. Quant aux dossiers plus complexes, un conseiller ou une conseillère du Service les présente à la CUCQ lors de l'une de ses séances pour recueillir sa recommandation.
- 206 Depuis son adoption en 2009, le *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec* a fait l'objet d'ajouts de secteurs, de bâtiments et de types de travaux, notamment. Par exemple, lorsque de nouveaux bâtiments se voient attribuer la valeur patrimoniale exceptionnelle ou supérieure, ils sont ajoutés en lot dans la section concernant les bâtiments à valeur patrimoniale.
- 207 En décembre 2019, une liste de 540 bâtiments de valeur patrimoniale bonne a été ajoutée au *Règlement* pour les travaux de démolition et de réutilisation du sol. L'objectif de ce changement est de prévoir des objectifs et des critères qui portent sur les travaux de démolition et de réutilisation du sol à l'égard de certains sites de bâtiments à valeur patrimoniale bonne. Ainsi, lors d'une demande de permis de démolition visant ces bâtiments, le Service de la culture, du

9. Ville de Québec, *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec*, R.V.Q. 1324, à jour au 5 juin 2021.

patrimoine et des relations internationales doit réévaluer la valeur patrimoniale du bâtiment. Selon le résultat de cette évaluation, deux situations sont alors possibles :

- La CUCQ n'autorisera pas la démolition du bâtiment si sa valeur patrimoniale est passée de bonne à supérieure ou exceptionnelle, à moins notamment qu'il soit vétuste et que le coût des travaux de restauration soit excessif selon un rapport d'expert.
- La CUCQ peut autoriser la démolition si la valeur patrimoniale du bâtiment demeure la même, soit bonne.

208 Pour les bâtiments qui ne sont pas visés par le *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec*, la Division de la gestion du cadre bâti de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou traite les demandes en appliquant le *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme*. Les propriétaires peuvent obtenir un permis de démolition avec un minimum de formalités, soit en :

- détaillant les moyens techniques qui seront utilisés pour la démolition;
- fournissant une photo de l'immeuble;
- signant un engagement écrit de niveler le terrain.

209 Comme plusieurs instances municipales participent à la protection des bâtiments patrimoniaux, il est important de mettre en place des communications bilatérales et des processus pour assurer le partage des connaissances et des expertises. Que ce soit pour obtenir une évaluation patrimoniale à jour, pour mener des actions auprès d'un propriétaire non collaboratif d'un bâtiment vétuste ou pour planifier le plan d'urbanisme dans un secteur, les différents acteurs de la Ville doivent se concerter et de se tenir informés.

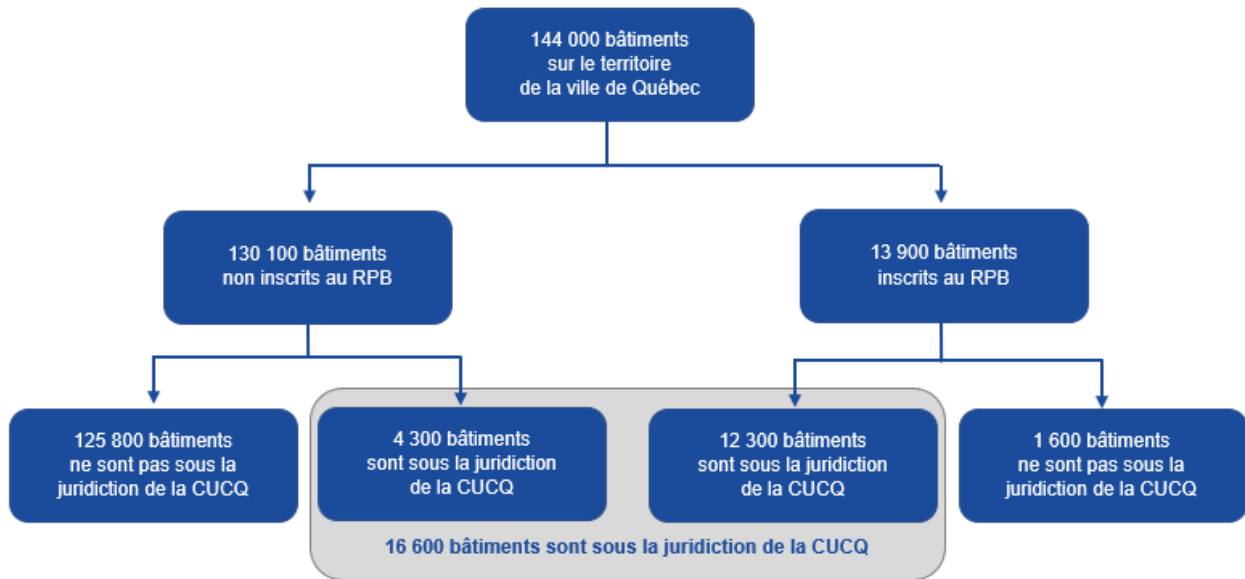
Ce que nous avons constaté

210 La Ville de Québec a mis en place des mesures pour protéger les bâtiments patrimoniaux de son territoire, mais elles ne sont pas pleinement efficaces étant donné le manque de connaissance sur la valeur et l'état des bâtiments patrimoniaux, le manque de suivi des immeubles vétustes et le manque de leadership en matière de patrimoine.

Ce qui appuie notre constat

211 **Observation 1** La Ville a mis en place la principale mesure lui permettant de protéger certains bâtiments patrimoniaux de son territoire : elle a créé une instance indépendante en matière de patrimoine, soit la CUCQ, et elle a adopté un règlement qui encadre les activités de celle-ci. En tout, 16 600 bâtiments sont sous la juridiction de la CUCQ, dont 12 300 figurent dans le RPB (voir la figure 2).

Figure 2 – Portrait des bâtiments situés sur le territoire de Québec



212 **Observation 2** Selon notre analyse de 30 bâtiments démolis entre 2017 et 2020, la réglementation municipale en vigueur a été respectée dans tous les cas, que le bâtiment ait été ou non sous la juridiction de la CUCQ. Nous estimons toutefois que certaines de ces démolitions auraient peut-être pu être évitées. La maison Alexis-Daigle et l’hôtel Champigny ont été démolis, car leur évaluation patrimoniale n’était pas à jour. En effet, au moment de la réception des demandes de permis de démolition, leur valeur patrimoniale était bonne, mais elle reposait sur une évaluation non récente. Comme on sait aujourd’hui que leur valeur réelle était supérieure et non bonne, la CUCQ n’aurait probablement pas autorisé leur démolition. Il est possible que d’autres bâtiments se trouvant dans certains secteurs d’intérêt patrimonial ou ayant une valeur patrimoniale supérieure ne soient pas assujettis à ce règlement.



Maison Alexis-Daigle
Demande de permis le 1^{er} octobre 2019
Évaluée de valeur supérieure le 30 octobre 2019
Démolie en 2020



Hôtel Champigny
Demande de permis le 14 juin 2019
Évalué de valeur supérieure en 2020
Démoli en 2020

Source : Répertoire du patrimoine bâti de la Ville de Québec

- 213 Même si la ferme et la maison Cyrille-Hamel ainsi que la maison située sur le carré des Argiles étaient évaluées de valeur supérieure, la CUCQ a autorisé leur démolition étant donné le mauvais état des bâtiments. Dans le premier cas, un rapport d'expert démontrait que le bâtiment était dans un état de vétusté avancé et qu'il serait récupérable seulement si des travaux majeurs et coûteux étaient réalisés. Dans le second cas, selon un rapport d'architecte, la structure du bâtiment était considérée comme irrécupérable et son état présentait un danger pour la sécurité publique. Ainsi, la CUCQ s'est conformée au règlement. Toutefois, la démolition de ces bâtiments patrimoniaux n'aurait peut-être pas eu lieu si des actions en amont avaient été prises pour les préserver.



Ferme et maison Cyrille-Hamel
Demande de permis le 6 décembre 2019
Évaluées de valeur supérieure en 2020
Démolies en 2020



Maison sur le carré des Argiles
Demande de permis le 3 mai 2018
Évaluée de valeur supérieure en 2014
Démolie en 2018

- 214 **Observation 3** S'il est vrai que certaines communications ont lieu entre les différents services impliqués dans la protection et la mise en valeur du patrimoine, elles sont limitées, peu coordonnées et non encadrées par des processus établis visant notamment l'atteinte d'un objectif commun. En outre, étant donné que certaines informations ne sont pas disponibles à l'ensemble des intervenants et intervenantes, les échanges bilatéraux sont d'autant plus importants. Au cours de la réalisation de cet audit, nous avons relevé plusieurs exemples d'actions de communication qui ne sont pas effectuées de façon systématique.
- 215 D'abord, le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales ne dispose pas de processus pour rendre accessible sa liste des bâtiments patrimoniaux, incluant leur évaluation de valeur, lorsque disponible, notamment au Service de la gestion des immeubles et à la Division du contrôle du milieu de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou. Ainsi, avant septembre 2020, ces derniers n'avaient jamais reçu cette liste. À la suite de nos questionnements, elle a été transmise aux deux services qui s'en servent pour prioriser et coordonner leurs actions par rapport à ces bâtiments.

216 Ensuite, le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement ne consulte pas toujours le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales pour :

- obtenir une évaluation patrimoniale d'un immeuble de valeur présumée avant de présenter une demande de démolition à la CUCQ;
- évaluer les risques et les conséquences potentiels d'une nouvelle construction sur les bâtiments patrimoniaux se trouvant à proximité lors du traitement de la demande de permis.

Ces renseignements peuvent être pertinents pour l'équipe du Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement et pour les membres de la CUCQ dans leurs processus de réflexion et de décision. Par exemple, pour un projet de développement d'une dizaine d'unités d'habitation sur un lot comportant notamment deux immeubles patrimoniaux, de tels renseignements auraient sans doute permis une meilleure analyse de la situation par toutes les instances concernées (voir la figure 3).

Figure 3 – Exemple d'un projet de construction impliquant des bâtiments patrimoniaux

Maison inscrite au RPB, valeur patrimoniale présumée.

Procéder à une évaluation patrimoniale pour connaître la valeur réelle de l'immeuble et évaluer les risques et les conséquences du projet sur cette valeur.



Résidence des pères Oblats, située au 1080, avenue Belvédère

Maison inscrite au RPB, valeur patrimoniale bonne.

Évaluer les risques et les conséquences du projet de construction sur la valeur patrimoniale du bâtiment, qui peut diminuer en raison de la modification du paysage.



Maison située au 1110, avenue du Cardinal-Bégin.

- 217 Par ailleurs, pour l'élaboration des visions d'aménagement de secteur de la ville, une meilleure compréhension mutuelle des rôles et responsabilités entre le Service de la planification, de l'aménagement et de l'environnement et le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales serait souhaitable. C'est le premier qui est responsable de concevoir les visions, mais c'est le second qui a pour rôle de contribuer à la connaissance, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine. Une collaboration étroite et harmonieuse entre les deux services est donc essentielle.
- 218 Enfin, les deux services reçoivent peu d'informations de la Division du contrôle du milieu sur les bâtiments qui sont dans un certain état de vétusté et dont les propriétaires ne collaborent pas afin d'entretenir adéquatement leur immeuble. Des actions concertées pourraient être envisagées pour faire cheminer certains dossiers problématiques selon les priorités établies.
- 219 **Observation 4** En 2020, la Ville de Québec a transmis une publication aux propriétaires des 660 bâtiments situés sur le site patrimonial déclaré de Beauport afin de les sensibiliser à la valeur patrimoniale de leur secteur et de leur bâtiment, mais elle ne l'a pas fait pour les autres secteurs patrimoniaux de son territoire. Cette publication contenait de l'information sur leurs rôles et responsabilités ainsi que sur l'aide financière offerte par la Ville. Une séance d'information a aussi été offerte à ces propriétaires. Il serait souhaitable que cette mesure soit mise en œuvre auprès de l'ensemble des citoyennes et citoyens concernés.

**Recommandation au Service de la culture, du patrimoine
et des relations internationales**

- 220 Nous lui avons recommandé d'assumer davantage de leadership auprès du Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement, du Service de la gestion des immeubles et de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou, notamment, afin de coordonner les actions et le partage des informations concernant le patrimoine bâti.

**Recommandations au Service de la planification de l'aménagement
et de l'environnement**

- 221 Nous lui avons recommandé d'évaluer la possibilité de mettre en place des mesures de protection supplémentaires ou de bonifier les mesures actuelles afin d'éviter la démolition de bâtiments patrimoniaux d'importance.

- 222 Nous lui avons recommandé de consulter davantage le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales dès qu'il est question d'un immeuble patrimonial, notamment pour :
- connaître l'évaluation patrimoniale d'un immeuble avant de présenter une demande de démolition à la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec;
 - évaluer les conséquences d'un projet de développement sur le patrimoine bâti conservé, le cas échéant.

Recommandation au Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement, en collaboration avec le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

- 223 Nous lui avons recommandé de mieux définir les rôles et les responsabilités des différents intervenants et intervenantes des services pour l'élaboration des visions en matière de patrimoine, en précisant les orientations visées.

4 Efficacité du traitement des demandes d'aide financière et disponibilité des sommes

- 224 La Ville de Québec offre essentiellement trois programmes d'aide financière aux propriétaires de bâtiments patrimoniaux qui ont besoin d'effectuer des travaux de rénovation :
- le Programme d'intervention et de revitalisation de bâtiments patrimoniaux¹⁰;
 - le Programme de subvention visant la restauration de bâtiments à valeur patrimoniale ou situés dans des secteurs patrimoniaux¹¹;
 - le Programme de subvention à la restauration, à la rénovation, à la construction et au recyclage résidentiels¹².
- 225 Les immeubles patrimoniaux admissibles à ces programmes sont ceux soumis au *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec*. Il s'agit donc des 16 600 bâtiments qui sont sous la juridiction de la CUCQ.

10. Ville de Québec, *Règlement sur le programme d'intervention et de revitalisation de bâtiments patrimoniaux*, R.V.Q. 864, à jour au 5 juin 2021.

11. Ville de Québec, *Règlement sur le programme de subvention visant la restauration de bâtiments à valeur patrimoniale ou situés dans des secteurs patrimoniaux*, R.V.Q. 2868, à jour au 5 juin 2021.

12. Ville de Québec, *Règlement sur le programme de subventions à la restauration, à la rénovation, à la construction et au recyclage résidentiels*, R.V.Q. 1259, à jour au 5 juin 2021.

- 226 Les programmes sont financés à parts égales par le gouvernement provincial et la Ville de Québec dans le cadre d'une entente de développement culturel. Pour la période de 2018 à 2020, l'entente totalisait 58 M\$, dont 11,7 M\$ étaient alloués aux trois programmes d'aide : 9,6 M\$ pour le premier, 1,5 M\$ pour le deuxième¹³ et 0,6 M\$ pour le troisième. Cette aide financière est octroyée pour des travaux de rénovation extérieure comme la toiture, le revêtement, le crépi, les portes et les fenêtres.
- 227 Le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement a mis en place un processus de traitement des demandes d'aide financière. Il traite les demandes complètes selon leur ordre de réception. Par la suite, il effectue une première visite de l'extérieur de l'immeuble afin de constater l'ampleur des travaux nécessaires. Puis, selon les sommes disponibles et le respect des critères d'admissibilité, le Service réserve des sommes pour la ou le propriétaire, qui peut alors commencer les travaux. À la suite de la réalisation des travaux, le Service effectue une deuxième visite, puis verse l'aide financière au propriétaire après l'obtention des pièces justificatives ainsi que la validation des sommes admissibles et des montants maximaux permis.
- 228 Depuis janvier 2019, pour les nouvelles demandes d'aide financière, le Service mesure les cinq délais de traitement suivants :
- délai d'enregistrement du dossier dans le système informatique;
 - délai de réalisation de la première inspection;
 - délai de transmission de la lettre de confirmation de la subvention au propriétaire;
 - délai de réalisation de la deuxième inspection après la réalisation des travaux;
 - délai de transmission de la demande de paiement au Service des finances de la Ville.

Ce que nous avons constaté

- 229 Le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement traite les demandes d'aide financière avec efficacité, mais il ne mesure pas sa performance en la matière.

13. Pour le Programme de subvention visant la restauration de bâtiments à valeur patrimoniale ou situés dans des secteurs patrimoniaux, la Ville de Québec a investi 0,5 M\$ de plus en 2020. De plus, en 2019, 1,4 M\$ issus de soldes non utilisés des années antérieures pour différents volets de l'Entente de développement culturel ont été réaffectés à ce programme.

Ce qui appuie notre constat

- 230 **Observation 1** Selon notre analyse de 20 demandes d'aide financière, le Service traite adéquatement ces dernières pour s'assurer que toutes les conditions d'admissibilité sont respectées (bâtiments, travaux et coûts admissibles). Pour le Programme d'intervention et de revitalisation de bâtiments patrimoniaux et le Programme de subvention visant la restauration de bâtiments à valeur patrimoniale ou situés dans des secteurs patrimoniaux, la totalité des sommes disponibles dans le cadre de l'entente 2018-2020 a été réservée à des propriétaires d'immeubles patrimoniaux. Ainsi, en novembre 2020, les fonds étaient épuisés depuis plusieurs mois. Pour le premier programme, il y avait 22 propriétaires en attente d'aide financière, pour un total de 900 000 \$, ce qui représente 28 % du budget de 2020. Pour le deuxième programme, toujours en novembre 2020, il y avait 35 propriétaires en attente d'aide financière, pour un total de 1,15 M\$, ce qui représente 115 % du budget de 2020. C'est donc dire que si les fonds prévus pour 2021 sont les mêmes que pour 2020, toutes les sommes de ce programme sont déjà épuisées, et ce, plus d'un an à l'avance. L'entente de développement culturel pour la période 2021-2023 est présentement en négociation avec le ministère de la Culture et des Communications. Une bonification de 9,9 M\$ a été demandée, soit 85 % d'augmentation, pour les trois programmes.
- 231 **Observation 2** Bien que le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement mesure les délais de traitement des demandes d'aide financière de cinq sous-processus depuis janvier 2019, il n'a pas établi de cibles. Il ne peut donc pas mesurer sa performance.

Bonne pratique

En 2017, à la demande du Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement, une firme externe a réalisé un rapport d'évaluation sur les programmes de subvention en patrimoine bâti pour les années 2006 à 2015. Le rapport révèle que l'octroi de 16 M\$ en aide se traduit par des retombées économiques de 47 M\$ en travaux. Ce rapport dresse quatre constats principaux et huit constats secondaires et il propose dix-sept pistes d'action. Nous avons constaté que le Service a réalisé plusieurs de ces pistes.

Recommandation au Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement

- 232 Nous lui avons recommandé de se doter de délais cibles pour le traitement des demandes d'aide financière et de mesurer sa performance en la matière.

5 Exemplarité de la Ville pour l'entretien et la protection de ses bâtiments patrimoniaux

- 233 Le RPB recense 118 bâtiments patrimoniaux dont la Ville est propriétaire. Elle doit donner l'exemple aux autres propriétaires d'immeubles patrimoniaux en entretenant adéquatement ses bâtiments.
- 234 Depuis 2016, afin de connaître le déficit d'entretien de certains immeubles de la Ville, le Service de la gestion des immeubles confie annuellement un contrat d'audit à une firme externe. Cet audit consiste à identifier les déficiences de certains bâtiments par un examen visuel, à fournir une estimation des coûts pour les corriger et à établir des délais souhaitables pour l'exécution des travaux, le cas échéant. Il peut s'agir de travaux d'entretien mineurs ou de réfections majeures, comme le remplacement d'une toiture ou de fenêtres. Selon sa connaissance des bâtiments et les informations obtenues de la firme externe, le Service met à jour annuellement l'indice de vétusté physique des immeubles de la Ville.

Ce que nous avons constaté

- 235 Le Service de la gestion des immeubles réalise un entretien adéquat des bâtiments patrimoniaux qui sont inventoriés. Une meilleure connaissance de ceux-ci serait nécessaire pour améliorer sa planification et son inventaire pour devenir un propriétaire exemplaire.
- 236 **Observation 1** Le Service de la gestion des immeubles entretient ses bâtiments patrimoniaux ou en planifie l'entretien pour les prochaines années adéquatement. Grâce aux audits indépendants réalisés et aux **déficiences fonctionnelles** détectées à ce jour, le Service connaît l'état de 75 % des bâtiments patrimoniaux de la Ville, soit 88 sur 118. Parmi ces 88 bâtiments, 69 % ont été qualifiés en excellent état, 9 % en bon état, et 4 % dans un état acceptable. C'est donc dire que 82 % de ces bâtiments sont bien préservés. Il est à noter que dans certains cas, l'attribution de l'état ne tient pas compte des déficiences fonctionnelles.
- Déficiences fonctionnelles**
Déficiency qui touche le fonctionnement du bâtiment et qui fait en sorte qu'il ne peut plus rendre le ou les services attendus à ses occupants. Par exemple, un système de ventilation qui n'est pas assez puissant pour filtrer l'air dans tout le bâtiment.
- 237 Pour les 18 % restants, 7 % sont considérés comme en mauvais état et 11 % en très mauvais état, ce qui correspond à 16 bâtiments en tout. Les travaux ciblés pour ces bâtiments dans l'audit indépendant n'ont pas été priorisés au cours des dernières années :
- L'avenir de cinq d'entre eux est incertain, car la Ville prévoit soit les vendre soit les démolir, ou bien elle étudie leur utilisation. Toutefois, dans quatre cas sur cinq, le RBP indique une valeur présumée. Le Service de la gestion des immeubles devrait donc s'assurer de connaître leur valeur patrimoniale avant de prendre certaines décisions.

- Pour dix autres bâtiments, des travaux pour leur restauration et leur entretien sont planifiés entre 2021 et 2024 dans le Plan d'investissement quinquennal 2020-2024 de la Ville.

Pour le dernier bâtiment, bien que des travaux ne soient pas prévus, un rapport d'expertise a été produit en novembre 2020; il dresse la liste des travaux à réaliser.

238 **Observation 2** Le Service de la gestion des immeubles n'a pas établi de processus particulier pour l'entretien et la rénovation des bâtiments patrimoniaux, ceux-ci étant considérés au même titre que les autres immeubles de la Ville.

239 Étant donné que la Ville possède des ressources limitées, elle doit faire des choix lorsque vient le temps de planifier les travaux d'entretien et de réfection de ses immeubles. Chaque année, elle adopte un plan d'investissement quinquennal qui précise les investissements qu'elle compte faire au cours des cinq prochaines années, notamment pour ses immeubles. Le fait qu'un bâtiment figure dans le RPB n'est pas considéré dans les critères de priorisation du Service. En voici quelques-uns :

- projet généré par un alignement stratégique;
- projet démarré;
- projet générant des économies récurrentes à court terme;
- projet en lien avec la protection des personnes, des biens et de l'environnement;
- projet en lien avec une interruption totale de service.

240 **Observation 3** Le Service de la gestion des immeubles ne s'assure pas que les bâtiments de la Ville construits depuis plus de 40 ans font l'objet d'une étude patrimoniale pour qu'ils puissent être ajoutés au RPB, le cas échéant. À titre comparatif, le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine exige qu'une étude patrimoniale soit réalisée pour tous les bâtiments fédéraux âgés de plus de 40 ans.

241 Nous avons recensé 210 bâtiments de la Ville qui ont été construits avant 1980 et qui ne figurent pas dans le RPB de 2020. Selon le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales, environ une centaine de ces bâtiments mériteraient d'être étudiés pour qu'on évalue leur intérêt patrimonial et la pertinence de les ajouter au RPB. Il y a donc un nombre important de bâtiments qui ont potentiellement une valeur patrimoniale, mais qui ne sont pas considérés ainsi.

242 De plus, comme c'est le cas pour plusieurs bâtiments du RPB, environ la moitié des bâtiments patrimoniaux de la Ville (64 sur 118) n'ont pas fait l'objet d'une évaluation patrimoniale, leur valeur étant donc présumée. Le Service de la gestion des immeubles devrait s'assurer d'obtenir une telle évaluation auprès du Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales afin de pouvoir prioriser les bâtiments à préserver et les travaux à réaliser.

Recommandation au Service de la gestion des immeubles, en collaboration avec le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

- 243 Nous lui avons recommandé de s'assurer que les bâtiments patrimoniaux appartenant à la Ville de Québec :
- sont répertoriés dans son répertoire du patrimoine bâti;
 - dont la valeur patrimoniale est inconnue fassent l'objet d'une évaluation patrimoniale.

6 Vision de la Ville de Québec pour le patrimoine

- 244 En 2017, pour encadrer les actions en patrimoine, la Ville de Québec a adopté la *Vision du patrimoine 2027 : préserver, enrichir, transmettre*. Elle s'est donné comme objectifs de mieux connaître, préserver, valoriser et transmettre le patrimoine de Québec pour qu'il soit une source d'identité, de fierté et de créativité pour l'ensemble de ses citoyens et citoyennes.
- 245 Dans cette vision, la Ville de Québec s'est notamment engagée à :
- considérer le patrimoine dans l'ensemble de ses actions;
 - faire rayonner Québec par le développement et la diffusion de son expertise;
 - inscrire le patrimoine dans le quotidien de chaque citoyen ou citoyenne;
 - soutenir les propriétaires dans le maintien de leurs bâtiments patrimoniaux;
 - maintenir et accroître le leadership de Québec en matière de patrimoine, en collaboration avec les organismes ainsi que les partenaires privés et publics.
- 246 La Ville a prévu 44 pistes d'action pour la période de 2017 à 2022, réparties en 8 grands axes :
1. le Vieux-Québec, patrimoine mondial de l'UNESCO;
 2. la concertation et la collaboration;
 3. le développement des connaissances;
 4. la valorisation et la diffusion;
 5. la préservation des richesses patrimoniales;
 6. la création et l'innovation au service du développement;

7. les jeunes et la relève;

8. le patrimoine religieux.

Ce que nous avons constaté

247 Le Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales a produit tardivement un premier bilan des pistes d'action prévues dans la *Vision du patrimoine 2027*.

Ce qui appuie notre constat

248 **Observation 1** Bien que des pistes d'action soient prévues pour la période de 2017 à 2022, un bilan des actions n'a été réalisé qu'en mai 2021, soit quatre ans après leur élaboration.

249 Selon le suivi obtenu et notre analyse, 32 des 44 pistes d'action, soit 73 %, ont été réalisées ou sont en cours de réalisation, dont les suivantes :

- accroître le partage d'expertise et la collaboration avec d'autres villes au sein de l'Organisation des villes du patrimoine mondial;
- bonifier de 10 M\$ sur dix ans les programmes d'aide financière à la restauration et à la rénovation patrimoniale et les modifier, au besoin. Évaluation et optimisation des programmes [...];
- investir 15 M\$ sur dix ans afin de préserver les églises de valeur patrimoniale exceptionnelle [...]¹⁴.

Par contre, pour sept autres pistes (16 %), les actions n'ont pas encore débuté. Enfin, deux actions (4 %) sont en attente de décisions sur les suites à y donner et trois actions (7 %) ont été abandonnées.

250 **Observation 2** Le Service a déployé peu d'efforts pour faire connaître la *Vision du patrimoine 2027* auprès des différents intervenants et intervenantes de la Ville, ce qui ne favorise pas la prise en compte de cette vision dans le processus de décision ni la responsabilisation du personnel quant à son rôle en matière de patrimoine. En 2020, le Service a présenté la *Vision* aux membres du conseil de l'Arrondissement de La Haute-Saint-Charles lors d'un plénier et à l'équipe du Service de l'évaluation. Bien que pertinentes, ces initiatives auraient dû être étendues à un public plus large.

14. Ville de Québec, *Vision du patrimoine 2027 : préserver, enrichir, transmettre*, [En ligne], Québec, p. 28, 32 et 35. [https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/vision_patrimoine.pdf] (31 mars 2021).

Recommandation au Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales

- 251 Nous lui avons recommandé de promouvoir la *Vision du patrimoine 2027* auprès des intervenantes et intervenants concernés à la Ville de Québec.

Quelles sont les conclusions de l'audit?

- 252 La Ville de Québec possède un inventaire des bâtiments patrimoniaux, mais il n'est pas complet. De plus, les intervenants et intervenantes de la Ville ont une connaissance limitée de la valeur patrimoniale et de l'état de l'enveloppe des bâtiments patrimoniaux. Les actions visant à enrichir sa connaissance en la matière n'ont pas été priorisées.
- 253 La Division du contrôle du milieu de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou devrait effectuer de meilleurs suivis auprès des propriétaires qui négligent l'entretien de leur immeuble patrimonial, et ce, tôt dans le processus de dégradation afin de les sensibiliser à l'importance d'un entretien régulier.
- 254 Afin d'exercer un certain contrôle sur plusieurs bâtiments patrimoniaux, la Ville a adopté le *Règlement sur la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec*. Selon les analyses que nous avons réalisées, la réglementation de la Ville pour la démolition d'immeubles patrimoniaux est respectée. Cependant, étant donné notamment le manque de connaissance de la valeur et de l'état des bâtiments patrimoniaux, des démolitions n'ont pu être évitées.

Qu'en pensent les services visés par cet audit?

Service de la gestion des immeubles | 10 juin 2021

« Nous avons pris connaissance du rapport faisant état des résultats de l'audit réalisé à l'égard des activités portant sur la connaissance, la protection et la mise en valeur du patrimoine immobilier et nous vous informons que nous n'avons aucun commentaire supplémentaire à formuler. »

Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales, Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement, Arrondissement de La Cité-Limoilou | 15 juin 2021

Paragraphe 176 – Connaissance des bâtiments

« Nous sommes d'accord avec le constat du VG que le SCPRI a une connaissance incomplète des bâtiments patrimoniaux de la ville.

Rappelons toutefois que la très grande majorité de ces 8 737 bâtiments à valeur présumée sont localisés dans les quartiers centraux et sous la juridiction de la CUCQ. Également, la majorité provient d'inventaires réalisés avant 2012. Même si les inventaires ne sont pas à jour, les bâtiments sont néanmoins documentés. Les autres bâtiments à valeur présumée qui ne sont pas situés sous sa juridiction sont principalement les bâtiments du patrimoine de la modernité qui ne sont pas régis par les obligations de la Loi 69 (inventaires des bâtiments dont la construction est antérieure à 1941). »

Paragraphe 178 – Date de l'évaluation

« Nous sommes d'accord avec le constat du VG. Cependant, cette situation qui était bien réelle a été corrigée depuis 2018. Depuis, le SCPRI demande à tous les consultants de dater et d'identifier la firme ayant réalisé l'analyse à la fin de la fiche. Cette exigence a été intégrée au guide méthodologique en cours de révision. »

Paragraphe 194 – Suivi auprès des propriétaires qui n'entretiennent pas adéquatement leur immeuble

« Nous sommes d'accord avec le VG sur la recommandation d'assurer un meilleur suivi. Toutefois, la Gestion du territoire est d'avis que le plan d'action élaboré et en cours de déploiement répondra à l'attente soulevée. »

Paragraphe 214 – Communications entre les différents services

« Nous sommes d'accord avec l'observation du VG. Toutefois, nous aimerions préciser qu'une longue pratique riche d'une expérience de travail commune existe entre les professionnels des différentes unités administratives impliquées dans la réalisation de projets immobiliers impliquant des immeubles patrimoniaux. Le répertoire concernant les connaissances du patrimoine bâti est accessible à tous.

La révision des processus internes amorcée en janvier 2021 est complétée. Les processus externes sont débutés et devraient être complétés à l'automne 2021. Cette révision des processus permettra de renforcer la communication entre les équipes et clarifiera les rôles et responsabilités, tant à l'interne qu'à l'externe. »

Paragraphe 219 – Publication aux propriétaires de bâtiments situés sur un site patrimonial

« Nous sommes d'accord avec l'observation du VG. À noter que trois troupes sont en cours de réalisation pour les trois autres sites patrimoniaux (contrat octroyé en 2021). »

Paragraphe 221 et 222 – Bonification des mesures de protection et consultation auprès du SCPRI

« Nous sommes d'accord avec la recommandation du VG de mieux définir les rôles et responsabilités. Il peut parfois arriver que le SCPRI ne soit pas consulté pour certaines demandes de démolition selon le motif suivant :

- Dans certains cas, la mise à jour de la fiche d'inventaire patrimonial a été réalisée quelques mois auparavant, soit au moment où une première demande de permis avait été enregistrée. De plus, sachant qu'aucuns travaux de remise en valeur du bâtiment n'avaient été effectués dans l'intervalle, il n'était aucunement pertinent de solliciter le SCPRI et d'étirer les délais de traitement de la demande de permis.

Pour d'autres cas de démolition dans les quartiers centraux, il y a certaines situations où la CUCQ approuve la démolition de bâtiments d'un certain intérêt. Souvent, une fiche patrimoniale est déjà disponible. De plus, une évaluation attestant de l'état de vétusté est également jointe au dossier d'analyse.

Dans ces situations, les professionnels de l'équipe de la CUCQ (composée d'architectes, dont certains sont hautement qualifiés en patrimoine) évaluent la pertinence de la démolition en mettant dans la balance la valeur patrimoniale, l'état du bâtiment ainsi que la valeur du projet de remplacement.

De plus, les membres de la CUCQ, composée de plusieurs architectes et d'un consultant en patrimoine, sont également mis au courant de l'ensemble des informations pour rendre leur décision. À noter que lors de la sélection des membres de la CUCQ, le comité responsable de la sélection s'assure de la compétence collective et individuelle des membres dans le domaine du patrimoine.

Cette pratique permet d'utiliser à bon escient les fonds publics, les ressources humaines et d'éviter des délais superflus aux requérants. »

Paragraphe 231 – Délais de traitement des demandes d'aide financière

« Nous sommes d'accord avec le VG sur la nécessité d'avoir des cibles pour mesurer les processus. En début 2020, les cibles ont été identifiées, mais en raison de la particularité de l'année 2020 et de ses impacts sur les opérations, elles n'ont pas été utilisées dans la mesure de la performance du processus de traitement des demandes de subvention. Les cibles sont déployées depuis le début de l'année 2021. »

Paragraphe 249 – Suivi des pistes d'action

« Le SCPRI tient à souligner que sur les 44 pistes d'action de la Vision du patrimoine 2017-2027, 13 d'entre elles (30 %) ne concernent pas le patrimoine bâti alors que le rapport sous-entend que l'ensemble des pistes concernent cette dimension. À titre d'exemples, certaines actions ont trait à l'offre de services aux résidents du Vieux-Québec, à la valorisation du label patrimoine mondial

de l'UNESCO, à la programmation des équipements culturels, au lien avec la Nation huron-wendat, à la commémoration des femmes, à la mise en œuvre d'un centre de diffusion pour les villes du patrimoine mondial, à l'archéologie, à la biodiversité des paysages, aux archives de la Ville et autres. »

Paragraphe 252 – Conclusion de l'audit

« Nous sommes d'accord avec la conclusion du VG. Nous considérons néanmoins qu'un très grand pourcentage de ces bâtiments (88 %), surtout les plus anciens, sont assujettis à un contrôle architectural et à une protection par le mécanisme de la CUCQ, tant sur les travaux que sur les démolitions. »

Annexe – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit

Sujet et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*¹⁵, nous avons réalisé une mission d’audit de performance portant sur la connaissance, la protection et la mise en valeur du patrimoine immobilier.

L’audit a porté principalement sur les activités en matière de patrimoine réalisées entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 par les instances suivantes :

- Service de la culture, du patrimoine et des relations internationales (SCPRI);
- Service de la planification de l’aménagement et de l’environnement (SPAÉ);
- Division du contrôle du milieu de l’Arrondissement de La Cité-Limoilou;
- Service de la gestion des immeubles (SGI);
- Commission d’urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ).

Cependant, la connaissance acquise des bâtiments patrimoniaux dans les années antérieures par le SCPRI, le SGI et l’Arrondissement de La Cité-Limoilou a été prise en considération. Ainsi, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les activités d’archéologie, le projet de Réseau structurant de transport en commun ainsi que les actions de diffusion et d’animation des lieux patrimoniaux de Québec ont été exclus de nos travaux.

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 22 juin 2021.

Objectif et critères d’évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Vision du patrimoine 2027 : préserver, enrichir, transmettre* de la Ville de Québec, des règlements municipaux en vigueur et des meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif

Déterminer si la Ville de Québec s’assure avec efficacité et efficience que le patrimoine immobilier de son territoire est connu, protégé et mis en valeur selon une stratégie établie.

15. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ. chap. C-19, à jour au 10 décembre 2020.

Annexe – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit (suite)

Critères d’évaluation

1. Le SCPRI a élaboré une vision claire en matière de connaissance, de protection et de mise en valeur du patrimoine. Il en fait la promotion afin d’obtenir la collaboration de l’ensemble des intervenants et s’assure du suivi des pistes d’action prévues.
2. Le SCPRI possède une stratégie d’intervention pour parfaire et mettre à jour sa connaissance du patrimoine immobilier, ainsi que pour préserver, conserver et mettre en valeur ce patrimoine.
3. Les rôles et responsabilités des services concernés par la protection du patrimoine immobilier sont clairement définis et des processus coordonnés sont en place.
4. Le SCPRI possède un inventaire des immeubles patrimoniaux de Québec qui est accessible, complet et appuyé par des informations suffisantes et fiables.
5. L’Arrondissement de La Cité-Limoilou connaît l’état des immeubles patrimoniaux de Québec, notamment ceux qui sont laissés à l’abandon ou qui ne sont pas entretenus convenablement, et il prend les mesures appropriées, lorsque nécessaire, auprès des propriétaires.
6. Le SPAE, le SCPRI, l’Arrondissement de La Cité-Limoilou et la CUCQ ont mis en place des mesures efficaces afin d’assurer la protection des bâtiments patrimoniaux, notamment contre leur dégradation et leur démolition.
7. Le SPAE et le SCPRI ont mis en place des mesures de soutien et des mesures incitatives pour encourager les propriétaires à entretenir et à mettre en valeur leurs immeubles patrimoniaux. Ces mesures sont pertinentes, suffisantes et gérées avec efficience.
8. Le SGI agit de manière exemplaire à titre de propriétaire d’immeubles patrimoniaux pour la conservation de leur valeur patrimoniale et de leur durée de vie utile.

Stratégie

Nous avons rencontré des gestionnaires et des membres du personnel du SCPRI, du SPAE, du SGI et de l’Arrondissement de La Cité-Limoilou. Nous avons demandé un suivi au SCPRI pour les pistes d’action et les sous-actions y afférentes de la *Vision du patrimoine 2027*. Nous avons analysé :

- 19 bâtiments qui étaient potentiellement en mauvais état et qui ne respectaient pas nécessairement la réglementation en vigueur (liste de bâtiments vétustes) pour valider les actions réalisées auprès des propriétaires;
- les interventions effectuées sur 30 bâtiments démolis et sur 16 autres bâtiments patrimoniaux;

Annexe – Renseignements complémentaires sur le mandat d’audit (suite)

- 12 bâtiments de valeur patrimoniale bonne concernés par un changement apporté en décembre 2019 au *Règlement sur la Commission d’urbanisme et de conservation de Québec*;
- 20 demandes d’aide financière de propriétaires de bâtiment patrimonial formulées entre juillet 2017 et juillet 2020;
- les travaux réalisés sur 16 bâtiments patrimoniaux qui appartiennent à la Ville et dont l’état est considéré comme mauvais ou très mauvais.

Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur l’objectif de l’audit. Ainsi, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d’assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances.

Normes professionnelles

Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001).

Le Vérificateur général de la Ville de Québec 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 du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général 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.

Chapitre 5

**Vigie des systèmes
de répartition assistée
par ordinateur (RAO)
et du Service évolué
de radiocommunication pour
l'agglomération de Québec
(SERAQ) – Volet 1**

Examen en bref

Enjeu

En situation d'urgence, les communications entre les divers intervenants et intervenantes venant en aide aux personnes en détresse sont cruciales. Ces communications permettent notamment au personnel des services d'urgence d'intervenir de façon sécuritaire, et ce, tant pour lui-même que pour les personnes ayant téléphoné au 911. Ainsi, le système de communication en place (réseau, équipements, applications, etc.) doit fournir aux intervenants toutes les informations pertinentes sur l'état de la situation le plus rapidement possible pour faciliter leur prise de décision.

L'implantation des systèmes de RAO et du SERAQ représente deux projets d'envergure. Ils nécessitent des ressources financières et humaines importantes ainsi que des ressources matérielles sur l'ensemble du territoire de l'agglomération de Québec.

Objectif

Nous avons réalisé le premier volet de la vigie, qui visait à s'assurer que la Ville de Québec a mis en place les conditions nécessaires au succès des projets de la RAO et du SERAQ. Notre examen a couvert les approvisionnements et le suivi des problèmes rencontrés à la suite de la mise en œuvre des deux projets.

Constats

- 1** Le dossier d'affaires du projet du système de RAO inclut les besoins, qui ont été définis selon l'organisation (haute direction de la Ville de Québec), la clientèle (usagers et usagères du système) et les partenaires ainsi que selon les normes de l'industrie.
- 2** Le dossier d'affaires du projet du SERAQ inclut les besoins, qui ont été définis selon l'organisation, la clientèle et les partenaires ainsi que selon les normes de l'industrie, et il a été réalisé à l'aide de la méthode de gestion de projet en vigueur au bureau de projet du STI.
- 3** Les contrats relatifs aux projets de la RAO et du SERAQ ont été octroyés, de façon générale, conformément à la réglementation en vigueur et aux bonnes pratiques.
- 4** À la suite de l'implantation du système de RAO, le STI a mis en place des mécanismes de suivi, et il a effectué des ajustements, mais d'autres restent à faire.
- 5** À la suite de l'implantation du système du SERAQ, le STI a mis en place des mécanismes de suivi, et il a effectué des ajustements, mais pour certains problèmes, des améliorations sont toujours nécessaires.

Suivi

Dans le cadre du second volet de la vigie sur les systèmes de répartition assistée par ordinateur (RAO) et du Service de radiocommunication pour l'agglomération de Québec (SERAQ), un suivi sera effectué concernant des éléments qui sont en cours de correction.

Table des matières

En quoi consiste cet examen?	122
Sujet	122
Enjeu	124
Services visés	124
Objectif	125
Quels sont les constats de l'examen?	126
1. Analyse des besoins du projet de la RAO.....	126
2. Analyse des besoins du projet du SERAQ.....	129
3. Processus d'adjudication des contrats	134
4. Suivi réalisé par le STI après le déploiement du système de RAO	138
5. Suivi réalisé par le STI après le déploiement du système du SERAQ	141
Quelles sont les conclusions de l'examen?	146
Qu'en pense la Direction générale?	146
Annexe I – Contrats octroyés pour les projets de la RAO et du SERAQ	148
Annexe II – Renseignements relatifs au mandat d'examen	150

En quoi consiste cet examen?

Sujet

- 255 La technologie évolue rapidement, tout comme les normes à respecter en matière de sécurité, notamment pour le centre d'appels d'urgence 911. C'est ainsi qu'en 2012, étant donné les nouvelles normes à venir, la Ville de Québec a entamé un projet d'implantation du nouveau système de répartition assistée par ordinateur (RAO) des appels d'urgence. Ce projet a été confié au Service des technologies de l'information (STI).
- 256 De plus, la Ville de Québec, par le biais du STI, a entrepris en 2014 de moderniser son service de radiocommunication qui est utilisé notamment par les équipes du Service de police de la Ville de Québec (SPVQ), du Service de protection contre l'incendie de Québec (SPCIQ), du Bureau de la sécurité civile (BSC) ainsi que par les employées et employés affectés aux travaux publics. Ce grand projet était rendu nécessaire étant donné que les pièces du réseau de radiocommunication n'étaient plus disponibles auprès du fournisseur de la Ville.

Systeme de répartition assistée par ordinateur

- 257 Le système de RAO sert à acheminer les informations essentielles aux différentes équipes concernées lors d'appels d'urgence 911. Ce système donne accès aux renseignements recueillis par le centre d'appels en temps réel au personnel à bord des véhicules de patrouille et d'incendie. Dès 2016, des ateliers de travail ont eu lieu pour la mise en œuvre du scénario retenu par la Ville. Le travail s'est poursuivi en 2017 : le nouveau système de RAO a été configuré et une interface compatible avec les autres systèmes de la Ville a été déployée. Ainsi, au cours du projet, un logiciel a été acquis, notamment pour le SPCIQ, le SPVQ et le centre d'appels d'urgence 911. Les coûts globaux de ce projet se sont élevés à un peu plus de 7 M\$.

Systeme du Service évolué de radiocommunication de l'agglomération de Québec (SERAQ)

- 258 Le projet de modernisation du service de radiocommunication concerne le réseau de radiocommunication, les radios mobiles dans les véhicules et les radios portatives utilisées, entre autres, par les services de police et d'incendie ainsi que les employées et employés affectés aux travaux publics. Il a comme principal objectif d'assurer la transmission de l'information très rapidement entre les intervenantes et intervenants, que ce soit verbalement, par écrit ou sous forme d'images. Ce projet a débuté en 2015 avec la phase d'avant-projet et la démonstration de faisabilité, et il est toujours en cours. Le budget prévu s'élève à 30 M\$¹.

1. Onze millions de dollars supplémentaires seront nécessaires pour l'entretien du système jusqu'en 2026, ce qui est comparable à ceux alloués à l'ancien système.

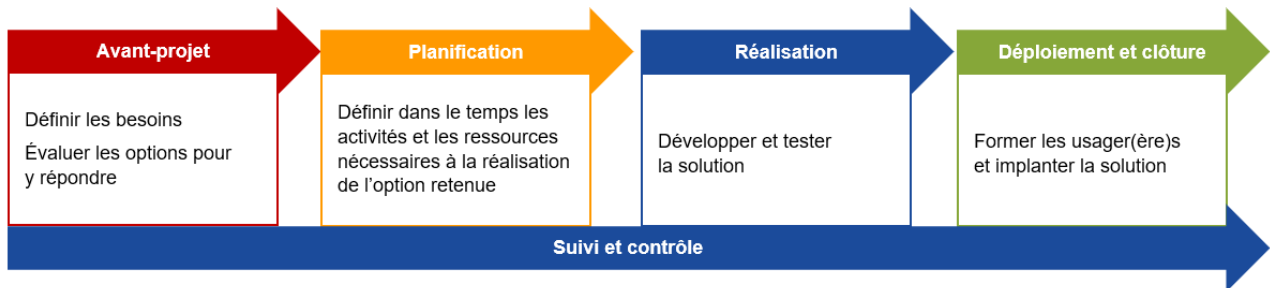
259 Dans le cadre de ce projet, la Ville a déployé :

- 21 antennes sur autant de sites;
- 2 500 radios portatives;
- 1 500 radios mobiles dans les véhicules;
- 40 consoles au centre d'appels d'urgence 911.

Processus de gestion de projet

260 Les projets de la RAO et du SERAQ requièrent chacun des façons de faire et des ressources spécialisées et qualifiées dans différents domaines. Le Project Management Institute, qui est reconnu internationalement, propose une méthode générale de gestion de projet connue sous l'appellation « Project Management Body of Knowledge » (PMBOK). Il s'agit de la méthode utilisée par le bureau de projet du STI. Comme le montre la figure 1, cette méthode comporte principalement quatre phases.

Figure 1 – Principales phases en gestion de projet de la méthode PMBOK



261 Le bureau de projet du STI a bonifié la méthode en ajoutant la phase Demande d'opportunité (non visible sur la figure). Lorsqu'elle est acceptée par le comité des investissements, elle est suivie de la phase d'avant-projet.

Processus d'acquisition

262 Les deux projets ont fait l'objet de divers contrats, octroyés pour la plupart à la suite d'un processus d'appel d'offres. Les principaux contrats sont présentés à l'annexe I.

263 Les processus d'acquisition de la Ville sont définis par la *Loi sur les cités et villes*², la *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*³, le *Règlement sur la gestion contractuelle*⁴ ainsi que le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*⁵. Ces textes visent à favoriser la concurrence dans le processus d'attribution des contrats des marchés publics et obligent la Ville à respecter les principes de gestion contractuelle, notamment :

- l'intégrité et la transparence;
- la concurrence;
- l'équité.

Enjeu

264 En situation d'urgence, les communications entre les divers intervenants et intervenantes venant en aide aux personnes en détresse sont cruciales. Ces communications permettent notamment au personnel des services d'urgence d'intervenir de façon sécuritaire, et ce, tant pour lui-même que pour les personnes ayant téléphoné au 911. Ainsi, le système de communication en place (réseau, équipements, applications, etc.) doit fournir aux intervenants toutes les informations pertinentes sur l'état de la situation le plus rapidement possible pour faciliter leur prise de décision.

265 L'implantation des systèmes de RAO et du SERAQ représente deux projets d'envergure. Ils nécessitent des ressources financières et humaines importantes ainsi que des ressources matérielles sur l'ensemble du territoire de l'agglomération de Québec.

Services visés

266 Le premier volet de cette vigie concerne le Service des technologies de l'information et le Service des approvisionnements. D'autres services de la Ville seront visés lors du deuxième volet de la vigie.

2. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 10 décembre 2020.

3. Ville de Québec, *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*, Service des approvisionnements, 2014.

4. Ville de Québec, *Règlement sur la gestion contractuelle*, Service des affaires juridiques, R.V.Q. 2760, en vigueur le 3 décembre 2019.

5. Ville de Québec, *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*, R.R.C.E.V.Q., chap. D-1, à jour au 5 mai 2021.

Service des technologies de l'information

267 Ce service est responsable des projets de la RAO et du SERAQ. À ce titre, il doit :

- préparer le dossier d'affaires (incluant la définition des besoins, l'élaboration de scénarios et la formulation d'une recommandation quant au choix de la technologie);
- prévoir le processus d'acquisition dans sa planification de projet (incluant la détermination des besoins, des échéanciers et des coûts);
- préparer le devis technique des appels d'offres;
- suivre la réalisation des contrats et les problèmes rencontrés par les usagers et usagères après le déploiement de la technologie.

Service des approvisionnements

268 Ce service est responsable de l'obtention des biens et services nécessaires pour la réalisation des activités de la Ville. Chargé de la politique d'approvisionnement de la Ville, il doit notamment :

- exercer un rôle-conseil auprès des autres services de la Ville pour les assister dans la définition de leurs besoins;
- mettre en place des stratégies d'acquisition;
- gérer les processus d'appel d'offres;
- veiller à l'application des lois et des règlements en matière d'adjudication de contrats;
- s'assurer du respect intégral des conditions auxquelles se sont engagés les fournisseurs.

Objectif

269 Nous avons réalisé le premier volet de la vigie, qui visait à s'assurer que la Ville de Québec a mis en place les conditions nécessaires au succès des projets de la RAO et du SERAQ. Notre examen a couvert les approvisionnements et le suivi des problèmes rencontrés à la suite de la mise en œuvre des deux projets. L'annexe II présente d'autres renseignements relatifs au mandat d'examen.

Quels sont les constats de l'examen?

1 Analyse des besoins du projet de la RAO

- 270 La première étape concerne la préparation d'une entente d'avant-projet, soit un contrat entre le responsable de projet, le propriétaire du service client et le STI. On y définit en quoi consisteront la phase d'avant-projet, son objectif, sa portée, les ressources nécessaires et son organisation.
- 271 La phase d'avant-projet, qui permet de constituer le dossier d'affaires, est importante. Ce dossier contient les informations du service client et de ses partenaires. Elles serviront à établir un comparatif entre le contexte d'affaires actuel et les besoins ciblés, soit :
- la description du problème actuel;
 - les irritants;
 - les besoins du service;
 - les scénarios de solutions potentielles correspondant au modèle d'affaires ciblé;
 - les coûts des divers scénarios, y compris les coûts de soutien;
 - les risques;
 - la recommandation.
- 272 De nombreuses étapes intermédiaires de validation, comme l'**architecture informatique** et l'obtention d'avis de sécurité, font partie du processus d'élaboration du dossier d'affaires. Ce dossier doit être accepté par le comité de gouvernance et par le service client. Il sera complet une fois que l'appel d'offres en vue de l'acquisition de biens et services aura été rédigé.
- 273 Selon une analyse de ses ressources disponibles, le STI a eu recours à des ressources externes spécialisées dans la gestion de ce type de projet pour préparer le dossier d'affaires, pour analyser les besoins, pour définir l'architecture, pour élaborer une grille de décision pour le choix de la technologie et, finalement, pour préparer un devis technique en vue du lancement de l'appel d'offres.

Architecture informatique
Configuration de la structure logique des composants matériels et logiciels d'un système informatique.
**Définition tirée du *Grand dictionnaire terminologique*.*

Ce que nous avons constaté

274 Le dossier d'affaires du projet du système de RAO inclut les besoins, qui ont été définis selon l'organisation (haute direction de la Ville de Québec), la clientèle (usagers et usagères du système) et les partenaires ainsi que selon les normes de l'industrie.

Ce qui appuie notre constat

275 **Observation 1** En 2014, préalablement à l'analyse des besoins, un examen de la situation a été réalisé. Il a confirmé l'état du système et justifié la nécessité de le changer. Les observations étaient basées sur un premier projet de remplacement du système de RAO, réalisé en 2005 et revu selon la situation au moment de la nouvelle analyse.

276 **Observation 2** L'identification du besoin d'affaires a été bien structurée, dans le cadre de nombreuses rencontres avec les parties prenantes. Elle s'est terminée par la formulation des besoins et des exigences d'une solution respectant les normes de la nouvelle génération 911 – ou NG911 pour *Next Generation 911* – et de l'Association of Public-Safety Communications Officials (APCO) liées au domaine des services d'urgence. Le dossier d'affaires mentionne également les limites du système de RAO, étant donné que certaines normes de l'APCO ne sont pas applicables. Cette analyse a consisté à arrimer tous les besoins identifiés précédemment avec les spécifications retenues de l'APCO et à déterminer les exigences que la Ville souhaitait respecter avec sa solution pour la RAO.

277 L'identification des besoins a mené à la définition de six grands objectifs associés au remplacement du système de RAO et aux résultats recherchés. Finalement, étant donné que l'environnement opérationnel du centre d'appels d'urgence 911 ne se limite pas à la RAO, la portée des applications connexes, par exemple le système de cartographie, a dû être définie, ce qui a permis de déterminer ce qui devait être inclus ou exclu dans le futur environnement.

278 La sécurité de l'information est un volet important en raison des besoins de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité. L'évaluation de la catégorisation du système de RAO a été classée au plus haut niveau, soit critique, et cet aspect est expressément mentionné dans les besoins.

279 **Observation 3** Trois scénarios ont fait l'objet d'une analyse détaillée basée sur les besoins, les coûts et les impacts, soit :

- le maintien du *statu quo*;
- le développement sur mesure;
- l'acquisition d'un progiciel.

- 280 Dans un premier temps, une grille de décision a servi à l'analyse de la conformité des scénarios avec les exigences de la clientèle, le tout en lien avec les normes de l'APCO. Dans un second temps, une estimation des coûts a été effectuée pour chacun des scénarios. Cette approche a permis de valider le pourcentage de conformité et les coûts (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Coûts et pourcentage de conformité des trois scénarios évalués

Volet	Coûts estimés		
	Scénario A Maintien du <i>statu quo</i>	Scénario B Développement sur mesure	Scénario C Acquisition d'un progiciel
Acquisition et adaptation	s. o.	s. o.	5 732 209 \$
Développement	s. o.	16 874 286 \$	s. o.
Entretien (5 ans)	979 000 \$	3 736 360 \$	4 500 000 \$
Formation	s. o.	499 023 \$	499 023 \$
Total	979 000 \$	21 109 669 \$	10 731 232 \$
Conformité avec les normes de l'APCO	± 30 %	100 %	90 %*

S. O. : sans objet.

* Pourcentage de conformité basé sur le progiciel ciblé pour l'analyse et non sur l'ensemble des progiciels potentiels.

Source : Service des technologies de l'information

- 281 L'analyse effectuée par le STI démontre que le scénario de l'acquisition d'un progiciel est conforme à 90 % aux normes de l'APCO. Ce scénario est aussi conforme aux exigences de la clientèle, et ses coûts sont nettement moins élevés que ceux du développement sur mesure. Le STI recommande donc cette approche, car c'est la plus avantageuse pour la Ville, tant sur le plan des besoins que sur le plan des coûts.
- 282 Le choix d'un scénario implique plusieurs autres considérations associées à la méthode de gestion de projet. Ainsi, une architecture d'affaires a été définie, incluant ses sous-composantes informationnelles, fonctionnelles et technologiques. De plus, les risques, les impacts et les mesures d'atténuation en fonction de ce choix ont été consignés. Enfin, les bénéfices tangibles et intangibles ont été déterminés, tout comme l'adhésion au plan stratégique et aux orientations de la Ville pour justifier le choix et le projet.
- 283 **Observation 4** Le dossier d'affaires a été présenté en 2013 aux usagers et usagères ainsi qu'aux parties prenantes. La version définitive du dossier d'affaires a été déposée en janvier 2014. La phase d'avant-projet s'est terminée par la rédaction d'une grille d'évaluation et d'un devis technique en vue de l'appel d'offres.

2 Analyse des besoins du projet du SERAQ

284 En novembre 2013, l'impartiteur du système de radiocommunication de la Ville lui a transmis une lettre du fournisseur des produits Enhanced Digital Access Communication System (EDACS) constituant l'ancien système. Cette lettre précisait que leur fin de vie serait en 2016 et que les pièces ne seraient alors plus disponibles. La Ville avait alors obtenu un prolongement du service jusqu'à la fin de 2019 afin de planifier son projet de remplacement.

Ce que nous avons constaté

285 Le dossier d'affaires du projet du SERAQ inclut les besoins, qui ont été définis selon l'organisation, la clientèle et les partenaires ainsi que selon les normes de l'industrie, et il a été réalisé à l'aide de la méthode de gestion de projet en vigueur au bureau de projet du STI.

Ce qui appuie notre constat

286 **Observation 1** Le projet a officiellement débuté en octobre 2014 après que son propriétaire en a donné l'aval. En janvier 2015, le STI et le propriétaire du service de radiocommunication ont entériné l'entente d'avant-projet. Une demande d'investissement a été déposée pour le Programme triennal d'immobilisations 2015, 2016 et 2017. Par la suite, un appel d'offres pour des ressources spécialisées du domaine a été lancé et une firme a été sélectionnée pour soutenir les ressources internes du STI dans la réalisation du dossier d'affaires selon la méthode de gestion de projet en cours à ce moment.

287 La réalisation du dossier d'affaires a commencé en mars 2015. Il comporte une mise en contexte qui décrit brièvement le projet et son propriétaire. Les partenaires internes et externes ainsi que les usagers et usagères du système y sont également décrits, tout comme le positionnement du client dans le domaine des technologies de l'information. Une section est consacrée aux notions de base en radiocommunication pour les non-spécialistes. La situation actuelle du système est présentée en termes d'architecture technologique, d'infrastructures d'accès radio et de transport ainsi que de composants externes (console de répartition, **enrichisseurs de zone** et radio). On y traite également de la volumétrie et des coûts actuels du service. Enfin, cette partie apporte des précisions sur l'architecture d'affaires actuelle.

Enrichisseurs de zone
Amplificateurs bidirectionnels
d'un réseau d'antennes
distribuées.

288 **Observation 2** Le besoin d'affaires a été divisé en quatre sous-catégories, soit les besoins :

- de l'organisation;
- des partenaires internes;
- des partenaires externes;
- liés à la sécurité de l'information.

289 Les besoins de l'organisation concernent les besoins de la Ville dans son ensemble. Ils découlent de l'objectif d'offrir un service de radiocommunication de qualité à une clientèle diversifiée. Neuf besoins ont été définis et ils s'inscrivent dans les orientations générales de la Ville et du STI. En voici trois exemples :

- Le réseau doit être fiable.
- Le STI doit disposer d'un plan de continuité.
- L'expertise en radiocommunication doit être développée et conservée au sein du STI.

290 Les besoins des partenaires internes sont ceux des usagers et usagers actuels. Vu leur diversité, une méthode de cueillette d'information et d'analyse a été mise en place. La cueillette des données a été réalisée au moyen d'entrevues et d'un questionnaire, réalisés principalement auprès d'employées et employés affectés aux travaux publics des arrondissements. De plus, des gestionnaires et des **pilotes** des services ont été rencontrés pour valider et uniformiser l'information recueillie.

Pilotes

Personne qui agit comme intermédiaire entre l'équipe de développement informatique et les personnes utilisant le système.

291 Pour l'identification des besoins, les éléments suivants ont notamment été considérés :

- les groupes partageant les mêmes affinités;
- la couverture extérieure;
- la couverture intérieure demandée;
- l'**interopérabilité**;
- les caractéristiques et la quantité des radios portatives et mobiles.

Interopérabilité

Possibilité de communication entre deux ou plusieurs systèmes, appareils ou éléments informatiques.

- 292 Les besoins des partenaires externes s'appliquent plus particulièrement au Réseau de transport de la Capitale (RTC) et à l'Université Laval. Lors de la constitution du dossier d'affaires, les aspects du réseau qui les concernent ont été déterminés et approuvés. Une entente a été signée avec chaque organisation en 2018. Pour le Service de police de Wendake, il a été convenu de migrer son service de radiocommunication vers le nouveau réseau de la Ville selon l'entente de service en vigueur.
- 293 Les besoins liés à la sécurité de l'information ont également été pris en compte. Le nouveau réseau de la Ville est soumis au cadre règlementaire sur la confidentialité des informations personnelles, en particulier à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁶. Il est aussi soumis aux exigences du Centre de renseignements policiers du Québec quant à l'utilisation et à la diffusion d'informations de nature criminelle ou personnelle.
- 294 L'identification des besoins s'est terminée par la définition des objectifs poursuivis et des résultats recherchés. La portée du SERAQ a été définie, ce qui a permis de déterminer ce qui est inclus et exclu dans le futur environnement.
- 295 Une autre section du dossier d'affaires concerne les niveaux de service. Le SERAQ est un système critique requérant, entre autres, des niveaux de service élevés comme la disponibilité. Cette section précise les responsabilités et les niveaux de service attendus des fournisseurs, notamment pour le réseau ainsi que pour l'entretien et l'installation des équipements.
- 296 Le dossier d'affaires contient aussi une section sur les principes directeurs que le projet doit respecter, soit :
- définir un processus optimisé (centré sur le citoyen ou la citoyenne et la clientèle);
 - privilégier une technologie à protocole ouvert⁷;
 - compter sur un processus de certification des équipements et de l'infrastructure;
 - rechercher une solution mature et éprouvée;
 - assurer la continuité du service;
 - privilégier la réutilisation des composantes;
 - définir et maintenir des solutions sécuritaires.

6. Québec, *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, chap. A-2.1, à jour au 10 décembre 2020.

7. L'avantage d'un protocole ouvert, c'est que plus d'un fournisseur peut développer des produits compatibles et, surtout, qu'il assure une interopérabilité entre les fournisseurs.

- 297 **Observation 3** Pour le SERAQ, deux démarches ont été nécessaires, soit une pour la sélection technologique et une autre pour la méthode d’approvisionnement.
- 298 Quatre scénarios de technologies pouvant théoriquement répondre aux besoins de la clientèle ont été envisagés pour le remplacement du système. Une analyse du marché mondial a été réalisée et le STI a constaté un recul du marché analogique comparativement au marché numérique. Les quatre technologies utilisant des protocoles ouverts ont fait l’objet d’une évaluation démontrant leurs avantages et leurs inconvénients. En fonction des principes directeurs énoncés précédemment, la sélection a ensuite été réduite à deux technologies, soit TETRA (Terrestrial Trunked Radio) et **P25**.
P25
Protocole de communication numérique à l’intention de la sécurité publique lancé par l’Association of Public-Safety Communications Officials (APCO).
- 299 Une description détaillée de ces deux technologies a été réalisée, ainsi qu’un tableau de comparaison et de justification du choix retenu. Les éléments suivants ont été détaillés :
- le matériel d’infrastructure (accès radio, transport et noyau);
 - la couverture extérieure et intérieure;
 - les équipements de chiffrement des communications;
 - les enrichisseurs de zone;
 - les fonctionnalités génériques et exclusives d’un réseau.
- 300 Les deux technologies ont été comparées à l’aide d’une grille qui est en adéquation avec les objectifs stratégiques du SERAQ. L’analyse a permis d’établir les besoins prioritaires ainsi que la solution technologique qui comble le mieux les besoins de la clientèle, et ce, au meilleur coût. Seuls les besoins pour lesquels les deux technologies offraient des solutions différentes figurent dans la grille, car la majorité des fonctionnalités sont disponibles dans les deux technologies. L’importance des besoins a été déterminée selon la façon dont chacun participe à l’atteinte de chaque objectif.
- 301 C’est la technologie TETRA qui obtient la note la plus élevée selon le pourcentage atteint par cette solution quant à la réponse aux besoins pondérés en fonction des objectifs. L’analyse des coûts démontre également que la technologie TETRA est plus économique de plusieurs millions de dollars que la technologie P25 pour une configuration identique. Cela inclut l’installation de **passerelles** dans tous les véhicules équipés de radios mobiles. Selon une comparaison des deux solutions avec des configurations plus restreintes, l’écart diminue, mais la technologie TETRA demeure la plus avantageuse.
Passerelles
Dispositifs destinés à connecter des réseaux de télécommunication ayant des protocoles différents.

- 302 L'évaluation du choix de la technologie a également pris en considération l'impact de la technologie choisie sur le RTC, car il a besoin d'un système de positionnement GPS pour ses autobus. Pour le RTC, le choix de la technologie TETRA est plus économique que la solution P25. Ce fait a été mentionné dans une lettre adressée au propriétaire du SERAQ par le directeur général du RTC.
- 303 La recommandation de retenir la solution technologique TETRA a donc été faite en fonction de la démonstration de faisabilité et des analyses basées sur les avantages suivants :
- la fonction de passerelle (dans un bâtiment ou dans un véhicule);
 - la fonction de GPS très efficace et normalisée;
 - des radios légères et compactes;
 - une géolocalisation intérieure par radiofréquence;
 - des protocoles normalisés et éprouvés;
 - la possibilité de transmettre des messages SMS;
 - la possibilité d'effectuer des appels téléphoniques avec la radio;
 - la priorité des communications;
 - les meilleurs coûts.
- 304 Par ailleurs, à la suite d'une analyse des avantages et des inconvénients de quatre modèles d'acquisition, il a été recommandé de procéder à l'achat du réseau, car cette option s'avérait plus avantageuse que la location. La durée de contrat recommandée a été établie à 10 ans avec des possibilités de renouvellement automatique sur une base annuelle selon les mêmes conditions⁸. Un contrat de 15 ans n'a pas été recommandé étant donné les changements technologiques majeurs en cours dans le domaine des radiocommunications en sécurité publique. Des spécialistes estiment que les technologies retenues arriveront en fin de vie en 2030.
- 305 Le choix d'un scénario implique plusieurs autres considérations associées à la méthode de projet. Ainsi, une architecture d'affaires a été définie. De plus, les risques, les impacts et les mesures d'atténuation en fonction du choix retenu ont été consignés. Enfin, les bénéfices tangibles et intangibles ont été déterminés, tout comme l'adhésion au plan stratégique et aux orientations de la Ville pour justifier le choix et le projet.
- 306 **Observation 4** Le dossier d'affaires a été entériné en mars 2016. Des devis techniques basés sur le choix technologique ont été rédigés ainsi que les grilles de besoins de la clientèle arrimés avec les standards. Enfin, des grilles d'évaluation des soumissions ont été établies.

8. Selon l'appel d'offres, la durée réelle du contrat est de sept ans et demi avec deux options de renouvellement de trois ans et demi.

3 Processus d'adjudication des contrats

- 307 La *Loi sur les cités et villes* exige un appel d'offres public pour tout contrat égal ou supérieur au seuil décrété par le ou la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation. De plus, qu'il soit question d'un appel d'offres public ou d'un appel d'offres sur invitation, elle oblige l'ouverture publique des soumissions en présence d'au moins deux témoins.
- 308 Cette même loi mentionne que certaines dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁹ s'appliquent à tout contrat de travaux et à tout contrat de biens et de services. Ainsi, toute entreprise qui souhaite conclure des contrats de service supérieurs à 1 M\$ doit obtenir l'autorisation de l'Autorité des marchés publics (AMP)¹⁰. Pour les contrats où l'autorisation de l'AMP n'est pas requise, la Ville est tenue de valider la non-inscription du ou de la soumissionnaire au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA), qui consigne le nom des entreprises ayant commis une infraction et ne pouvant se voir accorder un contrat public. De plus, une attestation de Revenu Québec est exigée pour toute entreprise qui désire conclure un contrat public ou un contrat de construction supérieur à 25 000 \$. Cette attestation confirme que la personne ou l'entreprise a produit les déclarations et les rapports exigés en vertu des lois fiscales québécoises et qu'elle n'a pas de compte en souffrance à l'égard de Revenu Québec. Il est également de pratique courante d'exiger une attestation d'absence de collusion et de conflit d'intérêts du soumissionnaire.
- 309 Les services de la Ville doivent aussi s'assurer que la soumission est conforme non seulement sur le plan administratif, mais aussi sur le plan technique, c'est-à-dire que le prix soumis est établi en fonction des spécifications mentionnées dans les plans et devis.
- 310 Quant aux contrats de service, ils sont habituellement évalués par un comité de sélection à partir de critères préalablement définis dans les documents d'appel d'offres. Le Service des approvisionnements est responsable de former les comités de sélection. La définition des critères est une étape importante, car c'est en fonction de ces critères que les soumissionnaires prépareront leur offre de service. Des critères trop généraux, éloignés de la nature des services demandés, rendront difficile le travail du comité, puisqu'ils laisseront place à la subjectivité. La composition du comité de sélection est un élément non négligeable puisque ce sont les membres de ce comité qui évalueront la qualité des soumissions. La signature d'une déclaration d'absence de conflit d'intérêts de la part des membres est une bonne pratique. Il est aussi recommandé que les compétences et l'expérience des membres du comité de sélection soient en lien avec la nature du contrat.

9. Québec, *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, chap. C-65.1, à jour au 10 décembre 2020.

10. À la suite de la réception d'une demande d'autorisation, l'AMP consulte le commissaire associé aux vérifications de l'Unité permanente anticorruption qui vérifie les antécédents de l'entreprise. Avant le 25 janvier 2019, cette responsabilité était dévolue à l'Autorité des marchés financiers.

- 311 Le STI est responsable d'établir une estimation de la valeur de chacun des contrats. L'estimation permettra d'utiliser le bon mode de sollicitation et de planifier les projets qui seront réalisés en fonction du budget disponible.
- 312 Enfin, certaines modifications ne peuvent être évitées. La législation stipule qu'un organisme ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumission, sauf si la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature. Pour gérer ces modifications, il est important de prévoir une procédure officielle qui vise à valider la pertinence et les termes des modifications ainsi que les documents à l'appui, et à établir les règles d'approbation. Pour ce faire, la Ville dispose d'un formulaire nommé *Avis de modification*, dans lequel on doit y inscrire les explications justifiant la modification du contrat, le montant devant être autorisé et la signature de l'autorité compétente.
- 313 Comme le montre le tableau 2, la valeur totale des 36 contrats octroyés relativement aux projets de la RAO et du SERAQ s'élève à près de 44 M\$. Nous avons vérifié le processus d'attribution de 8 contrats octroyés à la suite d'un appel d'offres public qui représentaient une valeur de 42,3 M\$, soit la quasi-totalité de la valeur des contrats. De plus, d'autres contrats ont été octroyés à des fournisseurs qui s'étaient préalablement qualifiés au cours d'appels de qualification antérieurs. Pour ce type de contrats, nous avons vérifié le processus d'attribution pour ceux dont la dépense en mars 2021 était supérieure à 100 000 \$, soit 6 contrats d'une valeur totale d'un peu plus de 930 000 \$. Ainsi, en tout, nous avons analysé le processus d'attribution de 14 contrats.

Tableau 2 – Contrats octroyés pour les projets de la RAO et du SERAQ selon leur processus d'attribution

Processus d'attribution	Nombre	Valeur totale (M\$)
Gré à gré ou appel d'offres	26	42,8
Appel de qualification	10	1,0
Total	36	43,8

Ce que nous avons constaté

- 314 Les contrats relatifs aux projets de la RAO et du SERAQ ont été octroyés, de façon générale, conformément à la réglementation en vigueur et aux bonnes pratiques.

Ce qui appuie notre constat

- 315 **Observation 1** Le mode de sollicitation et l'analyse de la conformité des contrats respectaient les exigences législatives et elles ont été effectuées selon les bonnes pratiques. Les contrats vérifiés ont tous été adjugés dans le cadre d'un appel d'offres public. De plus, chacun des dossiers comportait le formulaire d'ouverture des soumissions attestant de la présence de deux témoins.
- 316 L'attestation de Revenu Québec, l'attestation d'absence de collusion et de conflit d'intérêts dans l'établissement d'une soumission ainsi que l'attestation de l'AMP se trouvaient dans la quasi-totalité des dossiers où elles étaient requises.
- 317 Nous n'avons relevé aucune lacune dans les dix dossiers pour lesquels l'attribution du contrat comportait une évaluation de la qualité par un comité de sélection. Les critères de sélection mentionnés dans les appels d'offres étaient suffisamment précis pour qu'on puisse apprécier la qualité des soumissions. Les comités de sélection étaient composés de trois personnes ayant des connaissances liées au sujet du contrat. Dans tous les cas, le choix des membres a été préalablement approuvé par la direction du Service des approvisionnements. De plus, l'ensemble des membres ont signé un document en vertu duquel ils et elles s'engageaient à évaluer les soumissions avec impartialité et éthique. Pour neuf dossiers sur dix, un minimum de quatre critères d'évaluation a été sélectionné à partir de ceux énumérés dans la *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec* et aucun des critères retenus n'avait un pointage supérieur à 30 points. Pour le dossier portant sur le système de RAO, la grille d'analyse comportant les critères retenus et la méthode de pondération a été approuvée par les instances concernées. En effet, un critère sur les exigences relatives à la RAO et comptant pour 40 points a été utilisé pour l'évaluation de ces offres. Enfin, la grille d'évaluation comportant les notes attribuées par les membres et la note finale déterminée par consensus était versée à tous les dossiers.
- 318 Pour les quatre contrats adjugés selon le plus bas prix soumis, nous avons trouvé dans les dossiers un document d'analyse sur la conformité de la soumission avec le devis technique. Le STI a donc vérifié la conformité des soumissions avec les devis techniques et a transmis cette information au Service des approvisionnements.
- 319 **Observation 2** Dans la plupart des cas, les estimations s'appuyaient sur des hypothèses réalistes et sur des données fiables. Les estimations des contrats supérieurs à 1 M\$ reposaient sur des fichiers détaillés et parfois même sur des analyses de coûts de projets comparables qui ont été réalisés dans d'autres villes. À la suite de l'ouverture des enveloppes, les écarts de plus de 10 % entre le prix estimé et le plus bas prix soumis étaient justifiés à l'aide du formulaire prévu à cet effet. Cet exercice permet de savoir si les estimations sont réalistes et d'améliorer les méthodes d'estimation pour les prochains projets, le cas échéant.

- 320 **Observation 3** Pour l'ensemble des dossiers analysés, nous avons observé que le contrat et les modifications à celui-ci, le cas échéant, ont été approuvés selon le niveau hiérarchique exigé dans le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*¹¹. De plus, les demandes d'adjudication de contrat soumises au comité exécutif et au conseil d'agglomération pour approbation étaient accompagnées d'explications sur :
- la nature du contrat;
 - l'écart entre l'estimation et le prix auquel le contrat a été adjudgé, dans le cas d'un écart supérieur à 10 %;
 - les motifs de la non-participation des fournisseurs dans le cas d'un appel d'offres avec un seul soumissionnaire.
- 321 Pour les trois cas où il y avait un seul ou une seule soumissionnaire et où l'estimation était supérieure au prix soumis, le prix a tout de même été négocié à la baisse dans deux de ces cas.
- 322 Les demandes d'autorisation pour les dépenses supplémentaires étaient toujours accompagnées du formulaire *Avis de modification*. Ce document contient les explications justifiant la modification du contrat, le montant devant être autorisé et la signature de l'autorité compétente. Pour l'ensemble des douze dépenses supplémentaires vérifiées, nous avons trouvé l'autorisation requise selon le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*. Dans plus de la moitié des cas, le bordereau de soumission initial présentait des taux ou des prix unitaires, ce qui a permis à la Ville de contrôler les coûts lors de travaux supplémentaires. Les dépenses supplémentaires portaient sur des modifications accessoires du contrat initial qui n'en changeaient pas la nature.

Bonne pratique

Le Service des approvisionnements a mis en place une procédure pour s'assurer de mettre fin à tout contrat conclu avec un fournisseur nouvellement inscrit au RENA. Sur une base régulière, l'Autorité des marchés publics envoie au Service la liste des entreprises récemment inscrites au RENA. Une personne est responsable de vérifier s'il y a un contrat en vigueur entre la Ville de Québec et tout fournisseur de cette liste. Dans l'affirmative, la personne modifie le statut du fournisseur dans le fichier central de façon à bloquer la création de bons de commande.

- 323 **Observation 4** Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence légale, le formulaire d'ouverture de soumission joint à chaque dossier n'était pas dûment rempli dans 11 cas sur 14. Ce formulaire énumère, entre autres, les documents généralement exigés avec la soumission. L'ajout de ce formulaire pourrait être une bonne pratique, dans la mesure où il est utilisé correctement.

11. Ville de Québec, *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*, Service des affaires juridiques, R.R.C.E.V.Q. chap. D-1, à jour au 1^{er} mai 2021.

4 Suivi réalisé par le STI après le déploiement du système de RAO

324 La **mise en production** du nouveau système de RAO a eu lieu en mai 2019 pour les trois groupes concernés, soit le SPVQ, le SPCIQ et le centre d'appels d'urgence 911. La **mise en exploitation** du système a été effectuée un an plus tard, soit en mai 2020.

Mise en production
Étape qui consiste à implanter un système qui a franchi les étapes d'acceptation et de contrôle de la qualité.

325 Nous avons analysé huit situations rapportées par le SPVQ en lien avec les terminaux dans les véhicules ou l'application du système de RAO, soit :

Mise en exploitation
Étape qui consiste à transférer la gestion des incidents à l'équipe de soutien aux usagers et usagères.

- la fonction de coopération qui ne fonctionne pas;
- l'affichage et la bonification des historiques d'emplacement qui ne sont pas adéquats;
- la lenteur de la carte géographique;
- l'affichage des unités qui n'est pas adéquat;
- l'affichage des remarques de la carte d'appel qui n'est pas adéquat;
- le gel de l'écran;
- la fermeture inusitée de l'application;
- la connexion qui n'a pas fonctionné lors d'une panne majeure.

Ce que nous avons constaté

326 À la suite de l'implantation du système de RAO, le STI a mis en place des mécanismes de suivi, et il a effectué des ajustements, mais d'autres restent à faire.

Ce qui appuie notre constat

327 **Observation 1** Pour sept des huit situations analysées, des corrections ont été apportées entre juillet 2020 et avril 2021 à la suite de huit déploiements de nouvelles versions de l'application liée aux terminaux dans les véhicules. Ces déploiements ont été réalisés par des développeurs du STI. Pour le problème de connexion, le STI travaillait toujours à sa correction au moment où nous terminions nos travaux.

328 **Observation 2** Dès mai 2019, soit après le déploiement du système de RAO, des rencontres ont eu lieu avec des usagers et usagères ainsi qu'avec le fournisseur (voir le tableau 3). Le STI a pris des mesures afin de faire des suivis et a apporté certains correctifs.

Tableau 3 – Résumé des rencontres tenues entre mai 2019 et mai 2021

Rencontre	Groupes concernés	Objectif	Période
Rencontre de mise en place de la RAO avec chacun des groupes	SPVQ et STI SPCIQ et STI Centre d'appels d'urgence 911 et STI	Établir les priorités et apporter les ajustements nécessaires au fonctionnement du système de RAO.	Entre mai 2019 et mars 2020
Rencontre avec le comité de pilotage	Pilotes du SPVQ, du SPCIQ, du BSC et équipe de la RAO du STI	Planifier et suivre les activités nécessaires pour que les décisions prises à un niveau supérieur se réalisent.	Entre septembre 2019 et avril 2020 Entre septembre et décembre 2020
Rencontre avec le comité tactique	Pilotes et responsables du SPVQ, du SPCIQ, du BSC et équipe de la RAO du STI	Suivre l'avancement du dossier de la RAO et prendre des décisions en fonction des priorités établies.	Entre février et mai 2021
Rencontre avec le fournisseur	Responsables du STI et du fournisseur	Prioriser les demandes et en faire le suivi auprès du fournisseur.*	Entre octobre 2019 et juin 2020 Entre octobre 2020 et avril 2021
Rencontre avec le comité de superutilisateur(-trice)s du SPVQ**	Superutilisateur(-trice)s du SPVQ et équipe de la RAO du STI	Établir les priorités de réalisation des améliorations demandées, en fonction des contraintes du STI.	Entre décembre 2020 et avril 2021

* En 2021, le STI a exigé du fournisseur qu'il mette en place un tableau de bord présentant le niveau de service qu'il offre à la Ville. Lors de la dernière rencontre, en avril 2021, le fournisseur a présenté un premier tableau répondant aux exigences du STI. Cinquante-deux demandes ont été traitées par le fournisseur dans un délai moyen de vingt-huit jours. Vingt-trois demandes étaient en cours en avril 2021, dont quatre de priorité 2 et dix-neuf de priorité 3.

** Experts et expertes internes du domaine d'affaires qui maîtrisent le fonctionnement d'un système informatique et qui sont capables de traiter les incidents et les requêtes associés au premier niveau d'assistance.

329 Malgré le fait que le système de RAO devait être pleinement opérationnel à partir de mai 2020 étant donné sa mise en exploitation à cette date, nous avons constaté que divers événements et problèmes, notamment signalés par le SPVQ à partir d'octobre 2020, ont fait en sorte qu'une équipe de projet du STI a été mobilisée à la fin de 2020. Cette équipe a mis en place de nouvelles mesures, incluant l'affectation d'effectifs supplémentaires, notamment pour gérer les incidents rapportés.

330 En novembre 2020, le SPVQ et le STI ont collaboré pour la mise en place d'une procédure de transmission des incidents des usagers et usagères du système de RAO directement vers le **Centre de vigie et de soutien organisationnel** (CVSO). Ainsi, en novembre et en décembre 2020, il y avait sur place un technicien en informatique disponible de jour pour répondre aux usagers et usagères ainsi que pour résoudre leurs problèmes. En avril 2021, 77 incidents ont été traités par le CVSO, dont 49 étaient résolus et 28 étaient en cours d'analyse et de correction par le STI.

Centre de vigie et de soutien organisationnel
Centre qui permet au SPVQ d'assurer une supervision et une coordination des activités policières sur le territoire.

331 De plus, en décembre 2020, un canal Teams a été créé pour favoriser les communications rapides entre le STI et les superutilisatrices et superutilisateurs du SPVQ. Ces derniers peuvent donc transmettre des photos des problèmes à l'équipe du STI et échanger directement avec elle. Quant à l'équipe du STI, elle peut proposer des solutions aux superutilisateurs.

332 Par ailleurs, lors de la première rencontre avec les superutilisatrices et superutilisateurs du SPVQ en décembre 2020, le STI leur a demandé comment il pouvait améliorer le système de RAO pour faciliter leur travail au quotidien. Les superutilisateurs ont d'abord formulé 32 demandes d'amélioration. Puis, parmi ces demandes, ils et elles en ont choisi 15 afin qu'elles soient traitées par l'équipe du STI. En mai 2021, le STI a donné suite à 11 d'entre elles et 4 sont en cours de traitement. Voici quelques exemples d'améliorations réalisées :

- Éliminer une demande de confirmation lorsqu'un policier ou une policière indique se rendre sur le lieu d'un évènement.
- Ajouter des raccourcis sur le clavier pour la navigation dans le système.
- Améliorer l'affichage pour les adresses des évènements et les noms des policières et policiers affectés d'une unité.
- Ajouter un bouton pour faire un changement d'endroit.

Il est important de mentionner qu'il s'agit d'améliorations et non de problèmes de fonctionnement du nouveau système de RAO.

333 **Observation 3** Le 17 février 2021, deux simulations ont été réalisées concernant la capacité du système de RAO de prendre en charge un évènement majeur. Ces simulations ont mobilisé plus de 30 unités de police et l'équipe responsable de la RAO du STI. Elles ont permis de confirmer que le système possède la capacité nécessaire, mais une vingtaine d'éléments ont été relevés. Ils ont été classés par ordre de priorité (urgent, semi-urgent, normal ou bas); ils seront examinés et corrigés par l'équipe du STI.

Suivi pour le second volet de cette vigie

- 334 Dans le cadre du second volet de cette vigie, nous effectuerons un suivi des éléments qui sont en cours de correction.

5 Suivi réalisé par le STI après le déploiement du système du SERAQ

- 335 Le système du SERAQ a été déployé progressivement auprès des divers groupes d'utilisateurs et d'utilisatrices, soit les services et partenaires concernés de la Ville de Québec, entre juin 2019 et mars 2021 (voir le tableau 4). Il est également prévu qu'il soit déployé au sein du RTC en 2022.

Tableau 4 – Déploiement du système du SERAQ par groupe

Groupe	Nombre d'utilisateur(-gère)s	Période de déploiement
Employé(e)s affecté(e)s aux travaux publics (arrondissements de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, des Rivières et de La Haute-Saint-Charles)	300	Juin 2019
Service du traitement des eaux	140	Entre octobre 2019 et février 2020
Service des projets industriels et de la valorisation	70	Mars 2020
Agent(e)s de stationnement (Service du transport et de la mobilité intelligente)	100	Entre septembre 2019 et juillet 2020
Employé(e)s affecté(e)s à l'arpentage, à l'éclairage public et aux signaux lumineux (Service de la gestion des immeubles)	60	
ExpoCité	110	
Service de police de la Ville de Québec, incluant le centre d'appels d'urgence 911	1 060	Juin 2020 (mais décembre 2020 pour le quartier-maître de la sécurité publique)
Service de police de Wendake	10	Août 2020
Service de protection contre l'incendie de la Ville de Québec	290	Décembre 2020
Bureau de la sécurité civile	10	
Université Laval	50	Phase 1 : novembre 2020 Phase 2 : mars 2021
Réseau de transport de la Capitale	60	Prévu pour 2022

Source : Service des technologies de l'information

- 336 Pour l'ensemble des groupes d'utilisateurs et utilisatrices, peu de problèmes ont été soulevés à l'exception du groupe du SPVQ à la suite du déploiement en juin 2020. Nous avons donc concentré nos travaux sur ce groupe et plus particulièrement sur la période débutant en novembre 2020 où la majorité des problèmes ont été signalés au STI. Ils portaient sur :
- la couverture extérieure;
 - la couverture intérieure (bâtiments appartenant à la Ville ou à des tiers);
 - l'utilisation de passerelles (dans des bâtiments ou des véhicules);
 - la priorité des communications;
 - la sonorité des radios mobiles et portatives;
 - l'utilisation des micros directionnels.
- 337 Tout d'abord, pour ce qui est de la couverture extérieure de l'agglomération de Québec par les ondes radio, selon une comparaison des systèmes EDACS et TETRA¹², la couverture extérieure est meilleure avec la nouvelle technologie TETRA qu'avec l'ancienne technologie EDACS. Selon l'emplacement des 21 antennes prévues, il a été établi que 6 zones, dont certaines sont difficiles d'accès par les voies pavées, situées sur le territoire de l'agglomération de Québec seraient difficilement couvertes par la nouvelle technologie, tout comme c'était le cas avec l'ancienne technologie. Pour ces zones, les policiers et policières doivent continuer de planifier leurs interventions en conséquence. D'ailleurs, en décembre 2020, une note du comité paritaire de santé et sécurité au travail a été produite à l'intention des policiers; elle leur mentionnait notamment ces six zones.
- 338 En ce qui concerne la couverture intérieure et donc l'accès aux ondes radio à l'intérieur des bâtiments situés sur le territoire de l'agglomération de Québec, lors de l'analyse des besoins, les utilisateurs et utilisatrices du SERAQ ont ciblé des adresses où ils se rendaient fréquemment. Ces immeubles représentaient donc leurs besoins en termes de couverture intérieure. Il pouvait s'agir de bâtiments appartenant à la Ville ou à des tiers.
- 339 Pour répondre aux besoins des utilisateurs et assurer une couverture radio à l'intérieur des bâtiments, il y a principalement deux solutions possibles : l'installation dans le bâtiment d'un enrichisseur de zone ou l'utilisation d'une passerelle (dans le bâtiment ou le véhicule).

12. Pour tous les groupes d'utilisateurs et d'utilisatrices, à l'exception de celui du SPCIQ, qui a fait le choix de la technologie P25 pour ses radios portatives.

- 340 Avec l'ancienne technologie EDACS, 36 bâtiments de l'agglomération de Québec étaient équipés d'enrichisseurs de zone : 13 appartenant à des tiers et 23 appartenant à la Ville. Comme le prévoyait le dossier d'affaires, il est possible de les utiliser avec le nouveau système. Ainsi, la très grande majorité d'entre eux étaient toujours en service en mai 2021. Cependant, leur durée de vie utile est terminée depuis un certain temps et l'entente avec le fournisseur pour leur entretien se termine en décembre 2022.
- 341 La deuxième solution pour l'ajout de couverture est l'utilisation d'une passerelle, notamment par le biais de la radio mobile du véhicule. Elle doit être activée manuellement par l'utilisateur ou l'usagère lorsqu'il ou elle constate une absence de couverture sur le site d'un événement. Ainsi, lorsqu'on sélectionne le mode « passerelle » sur la radio mobile et un canal préétabli sur la radio portative, la radio mobile du véhicule permet la transmission d'ondes sur la radio portative, notamment à l'intérieur des bâtiments. L'emplacement du véhicule, et donc de la radio mobile, par rapport à l'emplacement des antennes est important pour le captage des ondes. Il est à noter qu'une passerelle dans un véhicule peut être utilisée pour améliorer la couverture tant extérieure qu'intérieure.
- 342 Cette fonctionnalité n'était que très peu répandue avec l'ancien système EDACS, alors qu'avec le système TETRA, tous les véhicules de patrouille en sont dotés. Des incidents rapportés par le SPVQ concernant la couverture intérieure et extérieure peuvent être résolus par l'activation de la passerelle dans un véhicule.
- 343 Une autre préoccupation soulevée concerne la priorité des communications. Des usagers et usagères ont signalé que certaines communications étaient coupées. Or la décision d'octroyer les ondes à certaines personnes en priorité, et plus particulièrement aux préposées et préposés du centre d'appels d'urgence 911 dans le cas présent, est l'un des éléments qui ont mené au choix de la technologie TETRA. Cette décision de priorisation des communications était donc prévue dès 2016. Par conséquent, il est important que le corps policier en soit informé. Par ailleurs, les radios portatives sont dotées d'un bouton qui permet d'obtenir la priorité des ondes, et ce, même si elle est d'abord octroyée au centre d'appels d'urgence 911. Il faut aussi comprendre qu'une communication sur les ondes radio dure en moyenne 4,4 secondes et qu'il y a près de 3 millions de communications par mois sur l'ensemble du réseau.
- 344 En ce qui a trait à la sonorité des radios portatives et mobiles (par le biais des haut-parleurs), le STI indique que les différences observées entre les deux technologies (EDACS et TETRA) s'expliquent par le changement de format. En effet, le son en format numérique est décomposé puis remodelé, de sorte qu'il se rapproche d'un son robotisé. Par conséquent, il a été établi que l'oreille des usagers et usagères (la faculté auditive) doit s'adapter à ce nouveau son.
- 345 De plus, les micros qui ont été choisis sont de type directionnel : ils présentent l'avantage de ne pas capter les sons ambiants. Cependant, ils nécessitent de parler en direction du micro pour assurer le captage du son. Certains incidents rapportés au CVSO se réfèrent à un problème de son. Les causes peuvent être multiples : adaptation au nouveau son, mauvaise utilisation du micro, limites de performance des haut-parleurs, des micros ou des radios. Il a été établi par le STI que la sonorité des radios mobiles et portatives est réellement problématique.

346 Plusieurs problèmes soulevés sont notamment liés à la gestion du changement et à la formation plutôt qu'à la nouvelle technologie à proprement parler. Ces aspects sont de la responsabilité des services qui utilisent le système; ils n'ont pas été analysés dans ce premier volet du mandat. Dans le second volet, nous allons examiner plus en détail les mesures mises à place par les services pour favoriser la transition et l'adaptation de leurs équipes aux nouvelles technologies, notamment en ce qui concerne la formation et la gestion du changement.

Ce que nous avons constaté

347 À la suite de l'implantation du système du SERAQ, le STI a mis en place des mécanismes de suivi, et il a effectué des ajustements, mais pour certains problèmes, des améliorations sont toujours nécessaires.

Ce qui appuie notre constat

348 **Observation 1** Un comité directeur pour le projet du SERAQ a été mis en place dès 2014 et il a continué de tenir des rencontres après le déploiement du système. Ainsi, entre juin 2019 et mai 2021, ce comité s'est réuni à 16 reprises. Il est composé des principaux responsables du STI, du SPVQ, du SPCIQ, du BSC ainsi que d'un directeur général adjoint et d'une directrice générale adjointe. Ce comité a la responsabilité de prendre les décisions importantes au sujet du SERAQ.

349 Des comités de déploiement ont aussi été mis en place par le STI avec des groupes d'utilisateurs et utilisatrices. Chaque comité était composé d'employés et employées du STI, des pilotes et de quelques membres des groupes d'utilisateurs. Ces comités devaient planifier le déploiement du système du SERAQ et, par la suite, résoudre les problèmes rencontrés par les utilisateurs et utilisatrices. Par exemple, pour le SPVQ, ce comité s'est rencontré à plus de 40 reprises entre décembre 2019 et novembre 2020.

350 En janvier 2021, un groupe de superutilisateurs et superutilisatrices du SPVQ a été créé pour le projet du SERAQ. En mai 2021, ce groupe s'était réuni à trois reprises. Lors de ces rencontres, ils ont fait état des problèmes rencontrés par le corps policier, et le STI leur a fait un suivi des actions mises en place et des mesures à venir afin de répondre à leurs préoccupations.

351 Tout comme pour la RAO, une procédure pour la transmission des incidents du SPVQ auprès du CVSO a été mise en place en novembre 2020. En mai 2021, 74 incidents avaient été reçus, dont 57 étaient résolus et 17 étaient toujours en cours d'analyse par le STI. Il est aussi à noter que tout comme pour la RAO, un canal Teams avec les superutilisateurs du SPVQ a aussi été créé pour favoriser l'échange rapide d'information.

352 **Observation 2** Le STI a réalisé certaines actions afin de corriger les problèmes rencontrés par les utilisateurs et utilisatrices, mais des améliorations sont nécessaires dans d'autres cas.

- 353 Un appel d'offres a été lancé en avril 2021 pour doter d'enrichisseur de zone dix bâtiments appartenant à la Ville qui ont été ciblés dans les besoins mais non priorisés dans l'appel d'offres initial. Il est à noter que d'autres bâtiments pourraient s'ajouter étant donné qu'il s'agira d'un contrat ouvert pour combler les besoins de la Ville au cours des cinq prochaines années. Ainsi, cet appel d'offres pourra notamment être utilisé pour remplacer les enrichisseurs de zone arrivés en fin de vie utile.
- 354 Pour les 36 bâtiments où le contrat d'entretien des enrichisseurs de zone se termine en décembre 2022, des analyses sont en cours. Plus précisément, pour les 23 bâtiments appartenant à la Ville, le STI est à prévoir des mesures afin de maintenir leur couverture intérieure. Pour les 13 bâtiments appartenant à des tiers, le maintien de la couverture intérieure est plus complexe, notamment en raison de contraintes légales. En effet, pour ces immeubles, la Ville a établi en 2016 qu'elle ne possédait pas la légitimité d'intervention. Ainsi, pour ces bâtiments, différentes options sont possibles. Au cours des prochains mois, la Ville devra s'assurer d'obtenir une couverture intérieure au-delà de 2022 pour les bâtiments appartenant à des tiers, et ce, en collaboration avec leur propriétaire.
- 355 Malgré les contraintes légales et les choix faits antérieurement, la Ville a décidé en 2021 de prendre les actions nécessaires pour doter trois hôpitaux de l'agglomération de Québec d'une passerelle. Elles ont la même utilité que les passerelles dans les véhicules, mais elles sont fixes dans un bâtiment. Cet ajout de couverture est rendu nécessaire étant donné les besoins grandissants des policiers et policières qui se rendent fréquemment à certains endroits dans ces bâtiments. Cette solution moins intrusive est plus économique que l'installation d'un enrichisseur de zone, mais elle nécessite de sélectionner une fréquence prédéterminée sur la radio portative pour avoir accès aux ondes.
- 356 Pour ce qui est de la sonorité des radios mobiles, pour le groupe d'employées et employés affectés aux travaux publics, les haut-parleurs installés initialement ont été remplacés par des haut-parleurs plus puissants dans une cinquantaine de véhicules lourds. Selon les discussions tenues avec le STI, à la suite de ce changement, ces employés ont été en mesure de mieux entendre et cela a répondu à leurs attentes.
- 357 Le STI a également procédé au changement des casques d'écoute de l'ensemble des préposées et préposés du centre d'appels d'urgence 911. De plus, l'ajustement des consoles avec les nouveaux casques est en cours. Selon les discussions tenues avec le STI, ce remplacement a permis d'améliorer le son pour les usagers et usagères du SERAQ ayant à communiquer avec le centre d'appels d'urgence 911.
- 358 Enfin, pour le groupe des policiers et policières, le STI réalise actuellement des tests avec de nouveaux équipements plus performants (micros et haut-parleurs) et il évalue aussi la possibilité de modifier l'emplacement des haut-parleurs dans les véhicules. Le STI possède donc des pistes de solutions et il travaille avec le SPVQ pour corriger les lacunes qui lui ont été rapportées.

Suivi pour le second volet de cette vigie

- 359 Dans le cadre du second volet de cette vigie, nous effectuerons un suivi des éléments qui sont en cours de correction.

Quelles sont les conclusions de l'examen?

- 360 Sur la base des procédures que nous avons mises en œuvre et des éléments probants que nous avons obtenus, à l'exception des éléments décrits ci-dessous, nous n'avons rien relevé qui nous porte à croire que la Ville de Québec n'a pas réuni, dans tous ses aspects importants, les conditions nécessaires aux projets des systèmes de RAO et du SERAQ.
- 361 De façon générale, le processus d'attribution des contrats relatifs aux projets de la RAO et du SERAQ était en conformité avec la législation en vigueur. De plus, de bonnes pratiques sont en place pour bien encadrer ce processus. L'analyse des dossiers d'affaires a démontré que la méthode de gestion de projet a été bien appliquée, comme recommandé dans les bonnes pratiques. La prise en compte des besoins, le choix des technologies ainsi que les justifications et les recommandations ont été faits dans les règles et à partir de données qualitatives et quantitatives. Néanmoins, bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence réglementaire, une amélioration serait souhaitable quant à la preuve consignée au dossier démontrant que l'ensemble des documents exigés avec la soumission ont été fournis par le soumissionnaire.
- 362 Enfin, à la suite de l'implantation des systèmes de RAO et du SERAQ, le STI a mis en place des mesures de suivi. Certains problèmes soulevés par les usagers et usagères ont été réglés, alors que d'autres sont en cours de résolution. Ces éléments feront l'objet d'un suivi dans le second volet de cette vigie.

Qu'en pense la Direction générale?

Direction générale | 25 juin 2021

« Les systèmes de communication jouent un rôle important en matière de sécurité pour la population et les employés des services d'urgence. La Ville de Québec vise à ce qu'en tout temps, les services de police, de pompier, ainsi que les opérations du 911 disposent de systèmes de communication performants et à la fine pointe de la technologie.

Dans le cadre de la migration vers des systèmes plus avancés des RAO et du SERAQ comportant de nouveaux équipements, la Ville a investi des sommes importantes pour la planification, l'acquisition et l'installation de ces nouvelles technologies et a géré rigoureusement chacune des étapes du projet, notamment l'analyse des besoins, le choix technologique et le volet contractuel. Ces équipements sont maintenant fonctionnels.

Leur implantation a fait l'objet de tests et de formation du personnel. Au cours de la dernière année, des ressources additionnelles ont été consenties pour résoudre certaines problématiques de fonctionnement constatées lors des opérations d'implantation et de rodage.

La Ville souscrit à la description et aux constats effectués par le vérificateur général. Toute suggestion émise sera prise en compte. La Ville s'assurera que toutes les ressources nécessaires seront consenties pour que ses systèmes de communication atteignent le plus haut degré de performance et d'efficacité, notamment par des ajustements techniques, d'équipements et de formation qui seraient requis. »

Annexe I – Contrats octroyés pour les projets de la RAO et du SERAQ

Objet du contrat	Année d'octroi du contrat	Adjudicataire	Montant du contrat (avant taxes)
RAO			
Conseiller en systèmes d'information organisationnels responsable de projets RAO (46208)	2014	Symbiose technologie (Cinq soumissionnaires)	517 907 \$
Acquisition et implantation d'une solution de répartition assistée par ordinateur Centre 911 (46868)	2015	Hexagone (Trois soumissionnaires)	3 990 446 \$
Services professionnels pour divers projets en TI (analyste d'affaires) Lot 3 (50238)	2018	Alithya Canada inc.*	143 325 \$
SERAQ			
<i>Avant-projet</i>			
Services professionnels-Conseillers en radiocommunication (47302)	2015	Preho/Groupe Sagex (Trois soumissionnaires)	581 100 \$
Coordonnateur de projet en informatique (47431)	2015	Multiforce technologie (Quinze soumissionnaires)	69 580 \$
<i>Planification et réalisation</i>			
Fourniture et exploitation d'un SERAQ/Réseau radiocommunication (49056)	2017	Bell Mobilité inc. (Deux soumissionnaires)	24 351 079 \$
Fourniture et entretien des terminaux radio pour le SERAQ-Lot 1/Terminaux Téra (50788)	2018	Orizon Mobilie-Telus (Deux soumissionnaires)	6 158 932 \$
Fourniture et entretien des terminaux radio pour le SERAQ-Lot 2/Radio portative incendie (50788)		Bell Mobilité inc. (Soumissionnaire unique)	2 465 534 \$
Fourniture et entretien des terminaux radio pour le SERAQ-Lot 3/Radio portative police (50788)		Bell Mobilité inc. (Soumissionnaire unique)	2 102 593 \$
Acquisition de radio portative P25 à sécurité intrinsèque (61195)	2019	Production électronique (Trois soumissionnaires)	1 177 319 \$
Service professionnels-Conseillers en radiocommunication (51379)	2018	Groupe Sagex (Soumissionnaire unique)	928 750 \$
Services professionnels pour divers projets en TI (responsable de projet) Lot 1 (50238)	2017	Lévio conseil inc.*	162 004 \$
Services professionnels pour divers projets en TI (analystes d'affaires) Lot 3 (50238)	2017	Multiforces technologies inc /ESI technologies de l'information inc.*	105 950 \$

Annexe I – Contrats octroyés pour les projets de la RAO et du SERAQ (suite)

Objet du contrat	Année d'octroi du contrat	Adjudicataire	Montant du contrat (sans taxe)
Services professionnels pour divers projets en TI (responsable de projet) Lot 1 (60824)	2019	Lévio conseil inc.*	141 162 \$
Services professionnels pour divers projets en TI (conseillers en architecture) Lot 2 (60824)		Momentum technologie inc.*	180 825 \$
Services professionnels pour divers projets en TI (conseillers en gestion du changement) Lot 4 (60824)		Alithya services-conseils inc.*	197 337 \$

* Contrat ouvert avec plusieurs firmes qui se sont qualifiées au préalable.

Annexe II – Renseignements relatifs au mandat d'examen

Sujet et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'examen de performance portant sur la vigie des systèmes de RAO et du SERAQ.

L'examen a porté sur le processus d'approvisionnement et le suivi des actions mises en place à la suite du déploiement des systèmes. Il s'agit du premier volet de la vigie. Par conséquent, de nombreux sujets en lien avec ces deux projets n'ont pas été abordés dans le rapport, notamment la planification, la réalisation, l'évaluation, la validation et les tests de même que la gestion du changement, de la sécurité des informations ainsi que des échéanciers et des coûts. Ces sujets pourront faire l'objet du deuxième volet de la vigie.

Cet examen visait principalement les activités liées à la définition des besoins, au choix de la technologie et au processus d'appel d'offres effectuées au cours de la période allant de 2014 à 2019. Il visait aussi les actions mises en place à la suite du déploiement des deux systèmes de mai 2019 à mai 2021. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à ces périodes. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 25 juin 2021.

Objectif et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des normes de la méthode PMBOK et de l'APCO, de la *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*, de la *Loi sur les cités et villes* ainsi que des bonnes pratiques de gestion de projet.

Objectif

S'assurer que la Ville de Québec a mis en place les conditions nécessaires au succès des projets des systèmes de RAO et du SERAQ.

Critères d'évaluation

Approvisionnement

1. Les besoins, les modalités d'exécution et l'échéancier sont justifiés et détaillés dans les documents d'appel d'offres, sans que la concurrence soit indûment restreinte.
2. L'estimation des coûts des contrats est établie de façon rigoureuse à partir d'une information fiable et d'hypothèses réalistes.

Annexe II – Renseignements complémentaires sur le mandat d'examen (*suite*)

3. Lors des processus d'appel d'offres et d'octroi des contrats, les règles suivantes sont appliquées :
 - choisir le mode de sollicitation adéquat;
 - effectuer la rotation des fournisseurs invités;
 - suivre les modalités d'ouverture des soumissions imposées par la *Loi sur les cités et villes*¹³ pour les contrats octroyés à la suite d'un appel d'offres;
 - valider la non-inscription des soumissionnaires au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics;
 - exiger aux soumissionnaires les documents suivants :
 - une attestation d'intégrité,
 - l'attestation de Revenu Québec, le cas échéant,
 - l'autorisation de contracter/sous-contracter avec un organisme public de l'Autorité des marchés publics, le cas échéant,
 - un certificat d'assurance responsabilité, le cas échéant;
 - négocier le prix dans le cas d'un seul ou d'une seule soumissionnaire conforme lorsque le prix proposé dans la soumission accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation;
 - justifier adéquatement les dérogations.
4. Les critères de sélection sont décrits de façon exhaustive dans les documents d'appel d'offres et une évaluation de la qualité est effectuée en fonction de ces critères par des personnes qualifiées.
5. Tout écart important entre les prix offerts par les soumissionnaires et l'estimation des coûts, ou entre les soumissions, est analysée avant l'attribution du contrat et les décisions sont pleinement justifiées.

13. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 10 décembre 2020.

Annexe II – Renseignements complémentaires sur le mandat d'examen (*suite*)

6. Les contrats sont approuvés par les autorités désignées.
7. Lorsque des travaux supplémentaires sont demandés, le STI dispose de mécanismes de contrôle pour déterminer si ces travaux sont justifiés et autorisés ainsi que pour en minimiser les coûts.

Suivi

8. Un suivi est réalisé pour déceler les problématiques à la suite de l'implantation des systèmes de RAO et du SERAQ.
9. Les interventions nécessaires sont effectuées pour corriger les problématiques avec diligence.

Stratégie

Nous avons rencontré des gestionnaires et des membres du personnel du STI et du SA. Nous avons analysé huit appels d'offres et six sous-contrats de service professionnel. Nous avons analysé les documents de l'entente d'avant-projet pour le SERAQ, les dossiers d'affaires pour les deux systèmes ainsi que les budgets, les analyses de conformité, les comptes rendus de plusieurs rencontres ayant eu lieu entre les intervenants de la Ville et les partenaires externes et le sommaire des incidents du CVSO notamment.

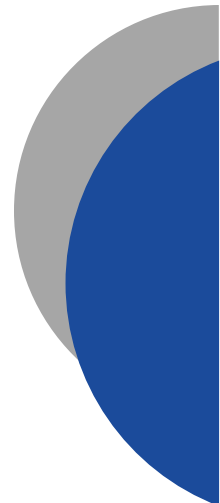
Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'examen. Ainsi, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance limité. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances.

Normes professionnelles

Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCMC 3001).

Le Vérificateur général de la Ville de Québec 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 du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général 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.



Redditions de comptes

Chapitre 6

Rapport financier de la Ville et autres rapports

Table des matières

Mise en contexte	159
Rapports conjoints sur les états financiers.....	159
États financiers consolidés de la Ville de Québec.....	159
États financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale	160
Vérification de l’environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers de la Ville de Québec	160
Rémunération des élus et élues et contribution à leur régime de retraite pour l’année 2020 ...	161
Allocations de départ et de transition	162
Rapport conjoint sur la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec.....	162
Rapports sur les programmes de subventions.....	163
Société d’habitation du Québec	163
Ministère des Affaires municipales et de l’Habitation	163

Mise en contexte

- 363 En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*¹, le vérificateur général peut, dans la mesure jugée appropriée, effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale faisant partie de son périmètre comptable et de tout organisme pour lequel la Ville nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Ainsi, pour l'exercice financier 2020, il a décidé d'effectuer l'audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec et du Réseau de transport de la Capitale (RTC).
- 364 Déposé au conseil municipal, le rapport financier consolidé de la Ville de Québec comprend le rapport du vérificateur général de la Ville sur les états financiers consolidés de la Ville et le rapport sur la ventilation des dépenses mixtes, signés conjointement avec un auditeur externe.
- 365 Au cours de la dernière année, le vérificateur général a aussi effectué des travaux d'audit sur l'utilisation des différentes subventions reçues par la Ville de Québec de la Société d'habitation du Québec (SHQ) et du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Rapports conjoints sur les états financiers

- 366 L'audit des états financiers permet d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives. Cet audit est effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les renseignements fournis dans les états financiers. Le choix des procédures 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. Lorsqu'il évalue 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 effectuées par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

États financiers consolidés de la Ville de Québec

- 367 Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué un audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020 et, à la suite de cet audit, un rapport conjoint sans réserve a été émis le 22 avril 2021.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 10 décembre 2020.

États financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale

368 Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué un audit des états financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020 et, à la suite de cet audit, un rapport conjoint sans réserve a été émis le 1^{er} mars 2021.

Vérification de l'environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers de la Ville de Québec

369 Les normes d'audit généralement reconnues du Canada exigent, entre autres, l'appréciation des contrôles incorporés dans les systèmes financiers dans le but de s'assurer que les données financières qu'ils produisent sont exactes et conformes à la réalité.

370 Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020, les contrôles applicatifs et les contrôles généraux ont été testés. Ce travail a consisté à évaluer la conception et la mise en œuvre des mesures de contrôle relatives :

- à l'environnement général opérationnel;
- au fonctionnement des applications, comme les assises de la sécurité, la gestion et la sécurité des accès logiques et physiques, le développement et la maintenance des systèmes et des applications;
- à la gestion des changements.

Sommaire des assises

371 Des améliorations quant à la gestion de la sécurité de l'information ont été observées. En effet, certaines mesures ont été mises en œuvre pour améliorer la situation et d'autres sont en cours de réalisation.

Sommaire des contrôles applicatifs et de la gestion des accès

372 Le pivot central pour la génération des états financiers consolidés repose principalement sur le système SIVIQ.

373 Lors de la vérification et à la suite des recommandations émises au cours des années précédentes, des améliorations ont été observées à certains endroits, mais certaines lacunes subsistent.

Rémunération des élus et élues et contribution à leur régime de retraite pour l'année 2020

- 374 Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec, le vérificateur général s'est assuré que la rémunération des élus et élues et la contribution à leur régime de retraite étaient conformes aux deux lois provinciales concernées et au règlement municipal.
- 375 Deux lois provinciales et un règlement de la Ville de Québec édictent les paramètres à utiliser pour calculer la rémunération des élus et élues et leur contribution à leur régime de retraite :
- la *Loi sur le traitement des élus municipaux*²;
 - la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*³;
 - le *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*⁴;
 - le *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements afin d'ajuster la rémunération et de tenir compte des modifications apportées à la Loi sur le traitement des élus municipaux*⁵.
- 376 En vertu de l'article 7 du R.V.Q. 2670, le 1^{er} janvier de chaque année le montant des rémunérations est ajusté selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour la période du 1^{er} septembre au 31 août de l'année précédente, en prenant comme base l'indice moyen établi pour la région métropolitaine de recensement de Québec par Statistique Canada. Pour l'année 2020, le taux utilisé est de 1,3 %.
- 377 La *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*⁶ établit les modalités du régime de retraite des élus et élues municipaux. La Ville de Québec a d'ailleurs adhéré par règlement à ce régime général.

2. Québec, *Loi sur le traitement des élus municipaux*, RLRQ, chap. T-11.001, à jour au 10 décembre 2020.

3. Québec, *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, RLRQ, chap. R-9.3, à jour au 10 décembre 2020.

4. Ville de Québec, *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*, R.V.Q. 1593, à jour au 1^{er} mai 2021.

5. Ville de Québec, *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements afin d'ajuster la rémunération et de tenir compte des modifications apportées à la Loi sur le traitement des élus municipaux*, R.V.Q. 2670.

6. Op. cit.

- 378 Les élus et élues reçoivent leur rémunération uniquement de la Ville de Québec pour leur présence au sein des conseils d'administration de la Communauté métropolitaine de Québec et du Réseau de transport de la Capitale. La Ville facture ces organismes en guise de compensation. La rémunération des élus et élues en 2020 a représenté 2 697 592 \$, y compris un montant d'allocation de dépenses de 374 968 \$ et une majoration de 140 726 \$. La cotisation au régime de retraite a représenté 141 872 \$ pour les élus et élues et 476 070 \$ pour la Ville.
- 379 Sur la base des travaux d'audit réalisés, aucune anomalie significative n'a été trouvée concernant la rémunération des élus et élues et leur contribution à leur régime de retraite.

Allocations de départ et de transition

- 380 Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec, le vérificateur général s'est assuré que le calcul des provisions pour les allocations de départ et de transition était conforme aux deux lois provinciales concernées et au règlement municipal.
- 381 La *Loi sur le traitement des élus municipaux*⁷ édicte les paramètres à utiliser pour calculer ces allocations.
- 382 La provision pour les allocations de départ et de transition était de 2 878 987 \$ au 31 décembre 2020.
- 383 Sur la base des travaux d'audit réalisés, aucune anomalie significative n'a été trouvée concernant la provision pour les allocations de départ et de transition.

Rapport conjoint sur la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec

- 384 Sur le plan des dépenses, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* stipule à l'article 65 que « [l]es dépenses que la municipalité centrale fait dans l'exercice des compétences d'agglomération sont traitées distinctement de celles qu'elle fait dans l'exercice des autres compétences⁸ ». Les dépenses mixtes d'agglomération sont effectuées dans l'exercice des compétences d'agglomération et liées à un équipement, à une infrastructure ou à une activité d'intérêt collectif.

7. Québec, *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, RLRQ, chap. R-9.3, à jour au 10 décembre 2020.

8. Québec, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, chap. E-20.001, à jour au 10 décembre 2020.

- 385 Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué l’audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le *Règlement de l’agglomération sur le partage des dépenses mixtes*⁹, adopté par le conseil d’agglomération le 7 mai 2007, et ses modifications subséquentes.
- 386 Cet audit a permis aux auditeurs d’émettre une opinion favorable sur le tableau de la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d’agglomération, pour l’exercice terminé le 31 décembre 2020, établi conformément au *Règlement de l’agglomération sur le partage des dépenses mixte*¹⁰ et ses modifications subséquentes.

Rapports sur les programmes de subventions

Société d’habitation du Québec

- 387 Le vérificateur général a effectué des audits sur différentes subventions que la SHQ a versé à la Ville au regard des programmes AccèsLogis Québec et Rénovation Québec, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2020. À la suite de ces audits, le vérificateur général a émis cinq rapports avec une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation, ainsi que quatre rapports avec une opinion sans réserve et un rapport avec réserve sur l’application des règles des programmes par la Ville.

Ministère des Affaires municipales et de l’Habitation

- 388 Le vérificateur général a effectué des audits au regard de projets subventionnés par le MAMH dans le cadre du Programme de la taxe sur l’essence et de la contribution du Québec 2014-2018 (TECQ), du Programme d’aide financière Québec-Canada – Fonds pour l’eau potable et le traitement des eaux usées (FEPTEU) et du Programme d’infrastructures Québec Municipalités – Sous-volet 1.5 (PIQM).

Programme FEPTEU

- 389 Le FEPTEU avait comme objectif d’accélérer les investissements municipaux à court terme tout en appuyant la mise en place ou la remise en état de l’infrastructure liée à l’eau potable, aux eaux usées et à l’eau de pluie, ainsi que la planification et la conception des futures installations et mises à niveau des réseaux existants.
- 390 Dans le cadre du Volet 2 – Infrastructure d’eau, la Ville a demandé au vérificateur général d’auditer sept projets pour des coûts de travaux totaux de 39 946 705 \$.

9. Ville de Québec, *Règlement de l’agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, R.V.Q., chap. P 1, à jour au 1^{er} mai 2021.

10. *Ibid.*

391 À la suite de ces audits, le vérificateur général a émis :

- sept rapports avec une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation;
- sept rapports d'assurance raisonnable avec une opinion sans réserve sur la conformité des informations déclarées dans les redditions de comptes.

Programme TECQ

392 Le 23 juin 2014, les gouvernements du Québec et du Canada ont signé une entente relativement au transfert d'une partie des revenus de la taxe fédérale d'accise sur l'essence et de la contribution du gouvernement du Québec pour leurs infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'autres types d'infrastructures aux municipalités du Québec. Ainsi, les municipalités du Québec se sont partagé une somme de 2,67 G\$ répartie sur les années 2014 à 2018 inclusivement.

393 L'entente stipule que la contribution gouvernementale doit s'ajouter aux investissements que fait habituellement la municipalité et non se substituer à ceux-ci, d'où la condition imposée aux municipalités de maintenir un seuil minimal d'immobilisations en réfection d'infrastructures. Ce seuil est fixé à 28 \$ par habitant pour chacune des années admissibles. Pour la Ville de Québec, le montant des travaux à réaliser afin d'obtenir le maximum de contribution était de 74,2 M\$.

394 Le total des investissements audités pour ce projet est de 231,1 M\$, dont 77,7 M\$ correspondant au seuil minimal d'immobilisations en réfection d'infrastructure.

395 À la suite de cet audit, le vérificateur général a émis :

- un rapport avec une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation;
- un rapport d'assurance raisonnable avec une opinion sans réserve sur la conformité des informations déclarées dans les redditions de comptes.

PIQM – Sous-volet 1.5

396 Dans le cadre du PIQM – Sous-volet 1.5, les municipalités doivent réaliser des travaux de réhabilitation ou de remplacement de leurs conduites de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées faisant partie d'un plan d'intervention approuvé par le MAMH.

397 Les coûts des travaux admissibles audités pour ce programme sont de 20 544 702 \$.

398 À la suite de cet audit, le vérificateur général a émis :

- un rapport avec une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation;
- un rapport d'assurance raisonnable avec une opinion sans réserve sur la conformité des informations déclarées dans les redditions de comptes;
- un rapport d'assurance raisonnable avec une opinion sans réserve sur la conformité aux obligations spécifiées;
- un rapport sur d'autres éléments relevés dans le cadre des missions de certification.

Chapitre 7

**Subventions annuelles
de 100 000 \$ ou plus versées
à des personnes morales**

Mise en contexte

- 399 Comme prescrit par la *Loi sur les cités et villes*¹, à l'article 107.9, le vérificateur général de la Ville de Québec doit requérir des personnes morales qui ont reçu de la Ville une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ une copie de leurs états financiers audités et de tout autre document résumant les constatations et les recommandations de leur vérificateur externe. De plus, le vérificateur externe doit, à la demande du vérificateur général de la Ville de Québec, mettre à la disposition de ce dernier tout document se rapportant à ses travaux de vérification et fournir tous les renseignements que le vérificateur général juge nécessaires.
- 400 Seules les personnes morales qui ne font pas partie du périmètre comptable de la Ville et de l'univers de vérification du vérificateur général sont visées par cette disposition légale.
- 401 Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications et documents fournis par un vérificateur sont insuffisants en vertu du deuxième alinéa de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*², il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Définitions

- 402 Aux fins de nos travaux, une subvention inconditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait à des exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Ce dernier n'est pas assujéti à des conditions particulières quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, aucune vérification n'est normalement exercée. Une aide financière versée à un organisme caritatif est un exemple de subvention inconditionnelle.
- 403 Une subvention conditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Ce dernier est assujéti à des conditions précises quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, une reddition de comptes est demandée et une vérification peut être réalisée quant au respect des conditions. Une aide financière versée à une troupe de théâtre pour organiser une présentation précise dans une période déterminée est un exemple de subvention conditionnelle.

Résultats

- 404 Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*³, nous avons recensé 97 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus en 2020. En date du rapport, nous avons pris connaissance des états financiers de 76 de ces personnes morales. Aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 10 décembre 2020.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

- 405 En date du 4 juin 2021, une personne morale nous a remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet d'un audit. Le non-respect de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*⁴ lui a été mentionné, ainsi qu'au service concerné de la Ville.

Personne morale	Service responsable du dossier
9295-3678 Québec inc. (Les Marques DVG)	Service du développement économique et des grands projets

- 406 En raison de la situation exceptionnelle liée à la pandémie de COVID-19, 21 personnes morales n'ont pas été en mesure de nous fournir leurs états financiers. Le vérificateur général effectuera un suivi au cours des prochains mois et en fera état dans le rapport qu'il déposera au conseil municipal vers la fin de 2021.

4. *Ibid.*

Chapitre 8

**Suivi des recommandations
du rapport annuel 2016**

Objectif et portée du suivi

- 407 Nous effectuons un suivi des recommandations quatre ans après qu'elles ont été émises dans l'objectif d'évaluer leur degré d'application. Ce délai permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Il faut préciser que nos suivis ne constituent pas en soi un nouvel audit, mais qu'ils s'appuient sur les déclarations des gestionnaires et sur le caractère raisonnable de celles-ci.
- 408 Dans ce rapport, notre suivi a porté sur les recommandations formulées à la Direction générale et au Service des technologies de l'information concernant le mandat de la gouvernance de la sécurité de l'information. Ce mandat a fait l'objet d'un projet pilote pour la mise en œuvre d'un nouveau processus de suivi des recommandations en 2016. En vertu de ce nouveau processus, l'analyse portant sur l'application des recommandations émises est effectuée au terme de quatre ans plutôt que de trois ans. Il est à noter que les quatre autres audits de performance présentés dans le rapport annuel 2016 ont fait l'objet d'un suivi rapport annuel 2019.

Conclusion générale

- 409 Le tableau 1 fait état du taux d'application des recommandations formulées dans le mandat concerné par le présent suivi.

Tableau 1 – État d'avancement de la mise en œuvre des recommandations émises dans le cadre du mandat portant sur la gouvernance de la sécurité de l'information en 2016

Activité faisant l'objet d'un suivi	Nombre total de recommandations	Nombre de recommandations suivies ou ayant connu des progrès satisfaisants	Nombre de recommandations non suivies ou ayant connu des progrès insatisfaisants	Pourcentage des recommandations suivies ou ayant connu des progrès satisfaisants par activité (%)
Gouvernance de la sécurité de l'information	7	6	1	86 %

- 410 Au-delà des données quantitatives, il est approprié d'apporter quelques précisions sur les résultats du suivi.
- 411 Bien que certaines actions en lien avec la recommandation portant sur la surveillance du fonctionnement et de l'efficacité de l'ensemble des composantes de sécurité de l'information et le suivi des risques résiduels n'ont pas encore été complétées, nous avons jugé que les progrès étaient tout de même satisfaisants. Nous sommes conscients que la situation de la pandémie a occasionné un certain retard dans la mise en place des actions prévues. Toutefois, nous encourageons la Direction générale à poursuivre ce qui a été amorcé et à exercer un suivi rigoureux pour mener à terme l'ensemble des actions prévues pour corriger les lacunes relevées lors de l'audit.

- 412 La recommandation portant sur l'élaboration d'une architecture de sécurité pour préciser la structure et l'action des composantes de sécurité relativement au système de gestion de la sécurité de l'information numérique a été suivie. En effet, un cadre opérationnel a été élaboré. Nous incitons maintenant le Service des technologies de l'information à poursuivre les actions en ce sens afin de mettre en œuvre progressivement ce cadre opérationnel.
- 413 Quant à la recommandation n'ayant pas connu de progrès satisfaisant, elle visait la mise en place des assises nécessaires à l'exercice d'une gouvernance appropriée de la sécurité de l'information pour les processus et dispositifs de sécurité. Diverses actions ont été posées à l'égard de la gestion des incidents et de l'évaluation de la sécurité de l'information. Toutefois, d'importantes interventions, actuellement en cours, devront être complétées pour répondre à cette recommandation.

Chapitre 9

Rapport d'activité du Vérificateur général

Table des matières

Introduction	179
Mission du vérificateur général	179
Planification des travaux d'audit	179
Reddition de comptes à l'égard de la planification stratégique	180
Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus et élues, les citoyens et citoyennes ainsi que l'administration municipale	182
Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité	183
Ressources humaines	184
Rapport de l'auditeur indépendant.....	185
État des dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2020	188

Introduction

- 414 La reddition de comptes est fondamentale dans une organisation. Il ne saurait y avoir de décentralisation ni d'autonomie si les individus n'avaient aucun compte rendu à donner. La reddition de comptes nous permet de démontrer nos résultats et de gagner ou de maintenir l'appui de ceux qui nous font confiance.
- 415 La reddition de comptes revêt une importance de premier plan pour le vérificateur général parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et de la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

Mission du vérificateur général

- 416 La mission du vérificateur général ainsi que ses travaux visent à donner au conseil municipal un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes. En ce sens, il doit informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur le degré de maîtrise des activités municipales par les administrateurs, de même que sur la rigueur de la gestion des biens qui leur sont confiés et sur la pertinence de leur reddition de comptes.
- 417 Les travaux du vérificateur général comprennent l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance.

Planification des travaux d'audit

- 418 Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activité en fonction des objectifs d'audit qu'il se donne et des ressources dont il dispose.
- 419 Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de l'audit de performance, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et des biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents pour voir dans quelle mesure l'administration municipale a donné suite à ses recommandations.
- 420 Afin de mieux planifier les activités d'audit de performance, le vérificateur général adopte une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville et sur la qualité des services aux citoyens, cette approche lui permet de donner une valeur ajoutée à ses audits. C'est d'autant plus vrai dans un contexte où les ressources sont limitées.

- 421 Le vérificateur général a réalisé des audits dans les trois principales sphères de son mandat, soit à l'égard des données financières de la Ville et des personnes morales qui lui sont liées, de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, et de la performance.
- 422 Les activités liées à l'audit financier ont mené à la publication de dix-sept rapports du vérificateur général et ont été réalisées en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues au Canada. Ces normes requièrent que le vérificateur général se conforme aux règles déontologiques et qu'il planifie et réalise ces audits de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les données financières ne comportent pas d'anomalies significatives.
- 423 L'audit de conformité a mené à la publication de quinze rapports portant notamment sur l'application des règles des programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec (SHQ) par la Ville et le respect des obligations spécifiées dans les programmes de subventions du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Dans le cadre de ces missions, un rapport sur d'autres éléments relevés dans le cadre des missions de certification a été émis.
- 424 Les activités d'audit de performance, au nombre de trois, ont porté sur la gouvernance du Service d'ExpoCité, la gestion et l'entretien des bâtiments municipaux, et la connaissance, la protection et la mise en valeur du patrimoine immobilier. De plus, deux examens de performance ont été réalisés : la vigie sur le projet de Réseau structurant de transport en commun dont le rapport a été déposé en février 2021 et la vigie sur les systèmes de répartition assistée par ordinateur (RAO) et du Service évolué de radiocommunication pour l'agglomération de Québec (SERAQ) – Volet 1.
- 425 Dans la partie de son rapport portant sur le suivi des recommandations, le vérificateur général fait état de son appréciation du suivi apporté par l'administration aux recommandations formulées dans le rapport annuel de 2016 portant sur la gouvernance de la sécurité de l'information.

Reddition de comptes à l'égard de la planification stratégique

- 426 L'année 2020 représente la dernière année de la planification stratégique. Comme indiqué au chapitre 1 du présent rapport, certains objectifs continueront d'être suivis durant les prochaines années. Le tableau 1 montre la reddition de comptes en lien avec les éléments de la planification stratégique, qui s'articule autour des deux orientations suivantes :
- réaliser des travaux utiles pour les élus et élues, les citoyens et citoyennes et l'administration municipale;
 - réaliser des travaux de qualité.

Tableau 1 – Objectifs, indicateurs, cibles et résultats de la planification stratégique 2017-2020 par orientation

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus et élues, les citoyens et citoyennes ainsi que l'administration municipale			
Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et citoyennes et la qualité des services qu'ils reçoivent	Nombre d'audits par année	Au moins deux audits par année	Cible atteinte
Maximiser l'utilisation de nos travaux en lien avec le rôle de surveillance du comité de vérification de la Ville	Détermination avec le comité de vérification du rôle qu'il pourrait jouer à cet égard	Rôle établi et élaboration d'un plan d'action en 2018	Sans objet*
	Degré de mise en œuvre des actions établies avec le comité de vérification	Mise en place de toutes les actions établies pour 2019	Sans objet*
Sensibiliser les membres du conseil municipal à des enjeux financiers importants	Nombre d'enjeux financiers importants traités	Au moins un enjeu financier important par année	Cible non atteinte
Accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits	Évaluation de la pertinence de l'approche actuelle concernant le suivi des recommandations	Évaluation terminée en 2017	Sans objet*
	Degré d'implantation de la nouvelle approche de suivi des recommandations	Implantation progressive à compter de 2018 et achevée en 2019	Sans objet*
Intégrer dans nos audits de performance la notion de « développement durable »	Nombre d'audits par année	Au moins un audit par année	Cible atteinte
Démontrer la pertinence et l'utilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Bilan de l'application de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Complété en 2018	Sans objet*
	Proposition d'ajustements à la Politique et procédures de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Complété en 2018	Sans objet*

* Il n'y a pas de cible associée à l'indicateur pour l'année 2020.

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité			
Assurer la qualité de nos travaux	Pourcentage des travaux conformes aux normes	100 %	Cible atteinte
Maintenir l'expertise du personnel	Nombre moyen de jours de formation structurés par employé par année	Cinq jours	Cible atteinte

Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus et élues, les citoyens et citoyennes ainsi que l'administration municipale

Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et citoyennes et la qualité des services qu'ils reçoivent

- 427 La gestion des ressources au profit des citoyens et citoyennes de la Ville de Québec est un objectif important pour notre organisation. Nous avons fixé comme cible de mener annuellement au moins deux rapports de performance qui concernent les citoyens et citoyennes et la qualité des services qu'ils reçoivent. L'objectif a été atteint puisque nous avons réalisé un audit de performance sur la connaissance, la protection et la mise en valeur du patrimoine immobilier et une vigie sur les systèmes de répartition assistée par ordinateur (RAO) et du Service évolué de radiocommunication pour l'agglomération de Québec (SERAQ). Il s'agit de deux sujets qui concernent les services que reçoivent les citoyens et citoyennes par la Ville et la qualité de ces services.

Maximiser l'utilisation de nos travaux en lien avec le rôle de surveillance du comité de vérification de la Ville

- 428 Le comité de vérification est l'interlocuteur privilégié du vérificateur général lorsque vient le temps de discuter de nos différents travaux. Au cours de l'année 2021, nous ne prévoyons pas faire progresser cet objectif puisqu'il s'agit d'une année électorale. Nous comptons réactiver ce dossier en 2022.

Sensibiliser les membres du conseil municipal à des enjeux financiers importants

- 429 La compréhension des enjeux financiers par les élus et élues est à la fois un aspect important et complexe. Nous avons l'intention d'aborder au moins un enjeu par année. Cependant, nous n'avons pas été en mesure d'atteindre cette cible en 2020. Nos ressources du domaine de l'audit financier ont plutôt été utilisées pour travailler sur l'aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises liée à la COVID-19.

Accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits

- 430 Une des mesures de l'utilité de nos travaux est la mise en œuvre de nos recommandations. Nous avons donc le souci d'améliorer leur taux d'application. Le rapport 2020 présente le premier suivi d'application des recommandations à la suite de l'implantation de la nouvelle approche.

Intégrer dans nos audits de performance la notion de « développement durable »

- 431 Par développement durable, on entend « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement¹ ». Nous avons fixé comme cible de mener annuellement un audit qui intègre cette notion. Pour atteindre notre objectif, nous avons réalisé un audit de performance sur la connaissance, la protection et la mise en valeur du patrimoine immobilier qui concerne le principe de la protection du patrimoine culturel.

Démontrer la pertinence et l'utilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite

- 432 En novembre 2011, la Ville de Québec a confié au vérificateur général la responsabilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite. Dans notre planification stratégique, nous avons prévu compléter les propositions d'ajustements à la politique en 2018. Bien que la cible n'ait pas été atteinte en 2019, nous avons progressé à cet égard. En effet, à la demande de la Ville, nous avons intégré aux activités de la Ligne de signalement le Processus de gestion des plaintes de la Ville de Québec dans le cadre d'un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat visé, qui est entré en vigueur le 25 mai 2019. Le conseil municipal a adopté la révision de la Politique et procédures de la Ligne de signalement fraude et inconduite le 2 novembre 2020.

Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité

Assurer la qualité de nos travaux

- 433 La qualité de nos travaux assure l'objectivité, la rigueur et le professionnalisme qui sont les valeurs particulières de l'équipe du vérificateur général. Dans le but d'atteindre cette cible, nous disposons, entre autres, d'un système de contrôle de la qualité. Pour ce qui est des missions d'audit de performance publiées dans ce rapport, elles ont toutes fait l'objet d'un contrôle de la qualité par une ressource externe à l'organisation. Dans le cadre des audits financiers et de conformité, un contrôle de la qualité est effectué lorsque le risque de mission est élevé.

1. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Développement durable*, « À propos du développement durable », [En ligne], 2018. [www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm] (Consulté le 25 mai 2021).

Maintenir l'expertise du personnel

434 Le vérificateur général vise une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Au cours du dernier cycle d'opérations, le personnel a bénéficié de 376,5 heures de formation, soit 5,4 jours en moyenne par employé, ce qui a permis de dépasser la cible de cinq jours de formation par employé en 2020.

Ressources humaines

435 En ce qui concerne les ressources humaines qui le conseillent et l'assistent, le vérificateur général privilégie une approche axée sur les besoins. Ainsi, il s'adjoit à la fois des employés permanents et des consultants. Cette approche lui permet de choisir des ressources professionnelles en fonction de ses besoins et de ses mandats.

436 Les membres de l'équipe permanente du Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Hélène Bilodeau, adjointe administrative
- Julie Breton, CPA auditrice, CA, conseillère en audit
- Mylène Dumas, CPA auditrice, CA, conseillère en audit
- Anne-Marie Fortin, CPA auditrice, CA, conseillère en audit
- Geneviève Gagné, CPA, CA, conseillère en audit
- Karine Houde, CPA auditrice, CA, conseillère en audit
- Caroline Nadeau, CPA auditrice, CA, conseillère en audit
- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur de la Division d'audit de performance

437 À ces ressources s'ajoutent les firmes et les consultants suivants, qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différentes activités :

- Gilles Bernier, Ph.D., ASC, C.Dir., A.C.C., consultant
- France Brûlé, rév. a., consultante
- Jean Cinq-Mars, B. Sc. (Hon.), M.A.P., consultant
- Jean Gamache, CPA, CA, consultant
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant

- Lemieux Nolet, S.E.N.C.R.L.
- Marc Ouellet, CPA, CA, consultant
- Marie-Claude Ouimet, CPA, CA, consultante
- Guy Perron, CPA, CA, consultant

Rapport de l'auditeur indépendant

438 Les dépenses d'exploitation du Vérificateur général, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020, ont été auditées par un auditeur indépendant mandaté par la Ville, comme l'exige la *Loi sur les cités et villes*². Une copie du rapport se trouve aux pages suivantes.

2. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 10 décembre 2020.



Mallette S.E.N.C.R.L.
200-3075 chemin des Quatre-Bourgeois
Québec QC G1W 5C4
Téléphone : 418 653-4431
Télécopie : 418 656-0800
info.quebec@mallette.ca

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil,

Opinion

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec (Vérificateur général) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020. Cet état des dépenses a été préparé afin de satisfaire aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

À notre avis, l'état des dépenses ci-joint donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle des dépenses du Vérificateur général pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Fondement de l'opinion

Nous avons effectué notre audit conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Les responsabilités qui nous incombent en vertu de ces normes sont plus amplement décrites dans la section « Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit de l'état des dépenses » du présent rapport. Nous sommes indépendants du Vérificateur général conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent à l'audit de l'état des dépenses au Canada et nous nous sommes acquittés des autres responsabilités déontologiques qui nous incombent selon ces règles. Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

Autre point - Restriction à l'utilisation

L'état des dépenses a été préparé afin de satisfaire aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). En conséquence, il est possible que l'état des dépenses ne puisse se prêter à un usage autre.

Responsabilités de la direction et des responsables de la gouvernance à l'égard de l'état des dépenses

La direction du Vérificateur général est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de l'état des dépenses conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'un état des dépenses exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière du Vérificateur général.

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT (suite)

Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit de l'état des dépenses

Nos objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que l'état des dépenses pris dans son ensemble est exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant notre opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada permettra toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, elles puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs de l'état des dépenses prennent en se fondant sur celui-ci.

Dans le cadre d'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique tout au long de cet audit. En outre :

- Nous identifions et évaluons les risques que l'état des dépenses comporte des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques, et réunissons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne;
- Nous acquérons une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit 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 de Québec;
- Nous apprécions le caractère approprié des méthodes comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction du Vérificateur général, le cas échéant, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière;
- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu de l'état des dépenses et apprécions si l'état des dépenses représente les opérations et événements sous-jacents d'une manière propre à donner une image fidèle.

Nous communiquons aux responsables de la gouvernance notamment l'étendue et le calendrier prévus des travaux d'audit et nos constatations importantes, y compris toute déficience importante du contrôle interne que nous aurions relevée au cours de notre audit.

*Mallette S.E.N.C.R.L.*¹

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

Québec, Canada
Le 14 juin 2021

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A102687

État des dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2020

	2020 Budget	2020 Dépenses réalisées	2019 Dépenses réalisées
Ressources humaines internes	1 454 375 \$	1 370 917 \$	1 266 687 \$
Ressources humaines externes	339 425 \$	224 175 \$	208 259 \$
Dépenses de fonctionnement	66 200 \$	33 300 \$	51 109 \$
Total avant ligne de signalement	1 860 000 \$	1 628 392 \$	1 526 055 \$
Ligne de signalement	100 000 \$	31 264 \$	39 551 \$
Total	1 960 000 \$	1 659 656 \$	1 565 606 \$
Compression budgétaire acceptée par le VG	100 000 \$		
Budget total adopté le 5 décembre 2019	1 860 000 \$		

Notes complémentaires

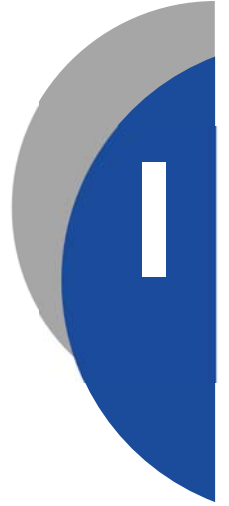
Principales méthodes comptables

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

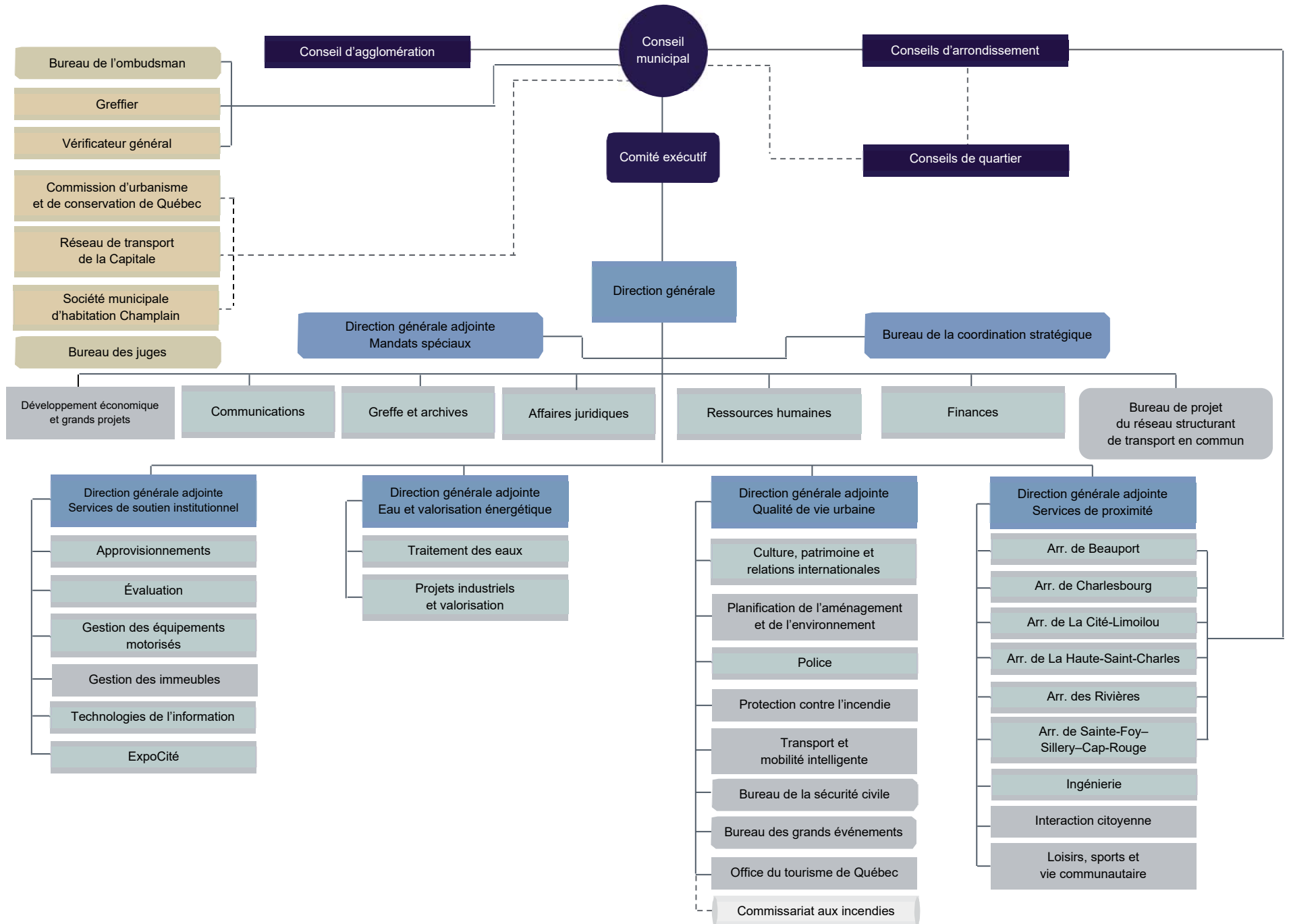
La comptabilisation des transactions s'effectue selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Les dépenses comprennent uniquement celles qui sont directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec.

Annexe



Organigramme général de la Ville de Québec



Annexe



**Dispositions de la
Loi sur les cités et villes
(RLRQ, chap. C-19)
concernant
le vérificateur général
et le vérificateur externe**

IV. – DE L'ORGANISATION DE LA MUNICIPALITÉ

[...]

Art. 52. Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, à l'exception du vérificateur général, et voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il soumet au conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité.

Dans l'exercice de ses fonctions comme chef exécutif de l'administration municipale, le maire a droit, en tout temps, de suspendre un fonctionnaire ou employé de la municipalité, à l'exception du vérificateur général, mais il doit faire rapport au conseil, à la séance qui suit cette suspension, et exposer ses motifs par écrit; le fonctionnaire ou employé suspendu ne doit recevoir aucun traitement pour la période pendant laquelle il est suspendu, à moins que le conseil n'en décide autrement sur cette suspension et celle-ci n'est valide que jusqu'à cette séance.

[...]

IV.1. – Vérificateur général

a. – Nomination

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.

b. – Dépenses de fonctionnement

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 à la somme de A + B + C alors que :

- 1° A représente 500 000 \$;
- 2° B représente le produit de 0,13 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 345 000 000 \$ mais inférieure à 510 000 000 \$;
- 3° C représente le produit de 0,11 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 510 000 000 \$.

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.

c. – *Mandat*

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.
- 3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :
 - a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité;
 - b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci;
 - c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité;
 - d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, une partie ou la totalité de son financement;

- e) l'organisme désigné en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa de cet article a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 108.2.0.1, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé à l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit :

- 1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;
- 2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;
- 3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

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° ou 3° du premier alinéa 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 ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa 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 ou de tout organisme qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité, par une personne morale ou par un organisme visé au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, relativement à l'utilisation de l'aide qui a été accordée.

La municipalité et la personne ou l'organisme qui a bénéficié de l'aide sont tenus 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 ou d'un organisme qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

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.

d. – *Rapport*

Art. 107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général transmet un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre au maire de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme ayant fait l'objet de la vérification.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) ou en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 966.2 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).

Le cas échéant, ce rapport indique, en outre, tout fait ou irrégularité 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 d'une municipalité, à une personne morale ou à un organisme tout rapport faisant état de ses constatations ou de ses recommandations. Un tel rapport concernant une personne ou un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à celui-ci en vertu des dispositions mentionnées au deuxième alinéa.

Le maire d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

Art. 107.14. *(Abrogé).*

Art. 107.15. *(Abrogé).*

e. – Immunités

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.

V. – 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. Le vérificateur externe d'une municipalité de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné à cette fin par le conseil dans le cas où deux vérificateurs externes sont nommés, vérifie, pour l'exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est liée à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe;
- 2° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1);
- 3° tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la Gazette officielle du Québec.

Art. 108.2.0.2. Une municipalité visée à l'article 108.2.0.1 peut, par règlement, confier à la Commission municipale du Québec le mandat de vérification prévu à cet article. Copie vidimée du règlement est sans délai transmise à cette dernière.

Un règlement visé au premier alinéa s'applique à compter de l'exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur, si cette entrée en vigueur survient avant le 1^{er} septembre; dans le cas contraire, il s'applique à compter du deuxième exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur. L'article 108.2.0.1 cesse de s'appliquer au vérificateur externe de cette municipalité à compter de cet exercice financier.

Malgré le troisième alinéa de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), la vérification de la Commission mandatée par un règlement adopté en vertu du présent article est faite une fois tous les deux ans.

Le règlement ne peut être abrogé.

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. Chaque année et au plus tard à la date déterminée par le conseil municipal, le vérificateur externe transmet au trésorier de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme concerné par sa vérification tout rapport concernant l'exercice financier précédent et qui est fait en vertu des articles 108.2, 108.2.0.1 et 108.2.1.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2^o ou 3^o du premier alinéa de l'article 107.7 ou en vertu du paragraphe 4^o ou 5^o du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35).

Un rapport portant sur la vérification de l'optimisation des ressources d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants fait en vertu de l'article 108.2.0.1 est également transmis à la Commission municipale du Québec au plus tard le 30 septembre suivant le dernier exercice financier qu'il concerne. La Commission publie ce rapport sur son site Internet.

Le trésorier d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

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.

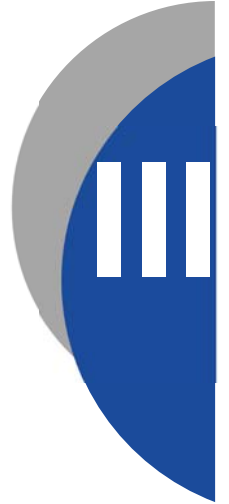
VII. – *Directeur général*

[...]

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. [...]

Annexe



**Dispositions de la résolution
du conseil municipal
de la Ville de Québec
sur le comité de vérification
(CV-2003-0407
et ses modifications)**

SECTION I

Constitution du comité de vérification

1. Est constitué le « comité de vérification de la Ville de Québec ».
2. Le comité est composé de trois membres du conseil de la Ville.
3. Les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti et un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition.
4. Le maire est d'office membre et président du comité sauf si le conseil, sur une proposition présentée par le maire, désigne un autre membre du conseil pour le remplacer comme membre et président.
5. La durée du mandat des membres du comité est établie au moment de leur nomination, mais ne peut excéder la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination. Sauf lors de l'expiration de son mandat de membre du conseil, un membre du comité continue d'exercer ses fonctions après le terme du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du comité.
6. Le conseil peut en tout temps, sur proposition du maire, modifier la composition du comité.

SECTION II

Mandat du comité de vérification

7. Le comité est l'intermédiaire entre le vérificateur général et le conseil. À cette fin, le comité :
 - 1° prend connaissance des objectifs généraux et des grandes orientations du plan de vérification proposé par le vérificateur général pour l'année en cours ainsi que les moyens administratifs qu'il propose pour sa réalisation;
 - 2° prend connaissance des mandats confiés au vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) et les moyens administratifs proposés par le vérificateur général pour leur réalisation;
 - 3° informe le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil ou du comité à l'égard de la vérification des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 4° prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;

- 5° prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
 - 6° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés sur les suites données aux demandes, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;
 - 7° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés pour permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 8° prend connaissance des prévisions budgétaires du vérificateur général et les transmet au directeur général avec ses commentaires et recommandations.
8. Le conseil transmet au comité les rapports transmis par le vérificateur général et le vérificateur externe.
 9. Le conseil prend l'avis du comité avant de nommer le vérificateur général, de fixer sa rémunération ainsi que ses conditions de travail, de le destituer, de le suspendre sans traitement ou de modifier sa rémunération. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
 10. Le conseil prend l'avis du comité avant de désigner un vérificateur externe. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
 11. Le conseil prend l'avis du comité avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

SECTION III

Règles de fonctionnement du comité de vérification

12. Le quorum du comité est de trois membres.
13. Afin d'éviter que les activités du comité puissent compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice des fonctions du vérificateur général, le comité siège à huis clos. Les membres du comité sont tenus de respecter le caractère confidentiel de leurs discussions et de leurs décisions jusqu'à ce que le conseil en ait été informé.
14. Tous les membres du comité ont voix délibérative et votante. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.

- 15.** Les réunions du comité sont convoquées selon les besoins à la demande du conseil de la Ville ou par le président.
- 16.** Le secrétariat du comité est assumé par la personne désignée à cette fin par le greffier.
- 17.** Le comité peut adopter des règles de fonctionnement et de régie interne.
- 18.** Tous les avis ou rapports du comité sont déposés par son président au conseil de la Ville, à la séance qui suit leur adoption.
- 19.** Pendant le mois de septembre de chaque année, le président du comité doit faire rapport au conseil des activités du comité.