

Vérificateur général

de la ville de Saguenay





RAPPORT ANNUEL
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE
LA VILLE DE SAGUENAY
2016
présenté au conseil municipal

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

La version électronique de ce document est diffusée sur le site Internet de la Ville à l'adresse suivante :

<http://ville.saguenay.ca/fr/restez-informe/publications>



Le 30 août 2017

Monsieur Jean Tremblay
Maire de la Ville de Saguenay
Hôtel de ville de Saguenay
201, rue Racine Est
Chicoutimi (Québec) G7H 1S3

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), je vous transmets le Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay, pour l'année 2016, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Ce rapport inclut également le rapport de l'auditeur indépendant sur la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.

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

Le vérificateur général de la Ville de Saguenay,

François Gagnon, CPA auditeur, CA, M.A.P.



	PAGE
INTRODUCTION	7
SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT	9
I. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	15
II. VÉRIFICATION D’OPTIMISATION DES RESSOURCES	23
1. Gestion du carburant	25
2. Gestion des permis et des certificats	61
3. Gestion des ententes d’achat contractuelles	93
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	105
4. Taux global de taxation réel	107
5. Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite	115
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	123
6. États financiers de la Ville et de la Société du transport	125
V. AUTRES TRAVAUX	131
7. Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales	133
8. Suivi des recommandations de 2012 et 2013	141
VI. RAPPORT D’ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	149
9. Rapport d’activité du vérificateur général	151



PAGE

ANNEXE I	Dispositions de la <i>Loi sur les cités et villes</i> (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe	163
ANNEXE II	Mandat et rôle du Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines	173



Les contribuables confient des sommes importantes à l'Administration municipale qui doit, en contrepartie, s'acquitter de ses responsabilités et s'assurer de tirer le maximum dans l'utilisation de ses ressources. Le rôle du vérificateur général est de contribuer à rassurer le conseil municipal et les contribuables de la bonne gestion des deniers publics.

Pour bâtir la confiance du public envers ses dirigeants, les membres du conseil municipal se doivent d'être vigilants et surtout bien informés. Dans cette optique, le vérificateur général peut jouer un rôle important en fournissant aux élus un regard indépendant et objectif sur la qualité de la gestion et celle de l'information dont ils disposent pour prendre leurs décisions.

Le vérificateur général effectue la vérification des comptes et affaires de la Ville et des organismes faisant partie de son périmètre comptable, ainsi que de toute personne morale, dont la Ville ou un mandataire de celle-ci, nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation.

Pour mener ses travaux, le vérificateur général s'appuie sur les normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada. En outre, comme on pourra le constater à la lecture de ce rapport, les résultats des vérifications sont validés auprès des gestionnaires, et les commentaires qu'ils ont formulés, le cas échéant, apparaissent après les sujets traités.

Sa responsabilité dans le cadre des audits qu'il réalise consiste à fournir une conclusion sur les objectifs qu'il se fixe. Pour ce faire, il recueille des éléments probants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Son évaluation est basée sur des critères qu'il juge valables selon les circonstances.

Vous trouverez dans le rapport annuel 2016 les résultats découlant des mandats qu'il a réalisés au cours de son cycle de vérification et qui méritent d'être portés à l'attention des membres du conseil.

Le vérificateur général souligne qu'il a reçu la pleine et entière collaboration des gestionnaires et de leurs employés et qu'il a obtenu tous les documents nécessaires à ses travaux de vérification.

En annexe sont joints les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) concernant le vérificateur général et le vérificateur externe et, le mandat et le rôle du Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines.



SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



Au bénéfice du lecteur de mon rapport, je présente ci-après mes principales constatations découlant de mes travaux de vérification. Ce résumé a ses limites et n'exclut pas la lecture intégrale des différents chapitres de mon rapport, afin d'en apprécier pleinement leur contenu et de pouvoir aussi connaître le point de vue des gestionnaires concernés.

MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Cette partie de mon rapport me permet de m'exprimer sur différents sujets touchant l'Administration municipale et d'y exposer mon point de vue.

J'y présente en débutant, l'apport du Vérificateur général au conseil municipal et résume sommairement les conclusions des trois mandats d'optimisation présentés dans le rapport 2016.

Par la suite, je présente ma vision d'une bonne gouvernance et le lien avec mes travaux futurs. Je souligne au Conseil l'importance de mettre en place un réel comité de vérification répondant aux normes reconnues en cette matière. Finalement, je rappelle le contrôle suffisant que doit exercer le Conseil sur les fonds publics qu'il confie aux organismes paramunicipaux et à but non lucratif.

CHAPITRE 1 : GESTION DU CARBURANT

La Ville de Saguenay utilise un grand nombre de véhicules pour rendre le service attendu à la population. Elle achète pour environ 3 millions de dollars de carburant par année. Les contrôles sur l'achat et l'utilisation des carburants sont nettement insuffisants et ne rassurent pas les contribuables sur la qualité de la protection exercée par la Ville à l'endroit de ses biens. Il nous a été possible par nos tests d'accéder à notre guise et à maintes reprises aux différents sites d'approvisionnement et de nous approprier du carburant.

La responsabilité de la gestion du carburant incombe au Service des équipements motorisés. Les responsabilités propres aux différents intervenants de cette direction ne sont pas clairement définies. La Ville ne dispose pas d'une structure de responsabilisation et d'imputabilité à la Direction des équipements motorisés qui cible les particularités associées à la gestion du carburant.

La Ville ne possède pas un système de contrôle et un mécanisme de suivi efficace pour sécuriser l'approvisionnement en carburant et minimiser les risques de vol de carburant et de vandalisme sur les sites et les équipements.

La Ville ne possède aucun système de contrôle pour gérer la consommation de carburant et pour identifier à la source une surconsommation de carburant.



CHAPITRE 2 : GESTION DES PERMIS ET DES CERTIFICATS

La réglementation est l'un des mécanismes par lesquels les administrations peuvent promouvoir et préserver le bien-être de la collectivité ainsi que protéger l'environnement et l'intérêt public. C'est pour s'assurer du respect de ces règlements que les municipalités exigent l'obtention d'un permis ou d'un certificat préalablement à la réalisation de travaux.

En 2016, la Ville a émis 6150 permis ou certificats pour des revenus de 811 848 \$. Dans l'ensemble, que ce soit en personne, par téléphone, par courriel ou par son site Internet, la Ville a le souci de bien informer le citoyen pour qu'il puisse assumer adéquatement ses responsabilités lorsqu'il procède à des travaux.

Le processus d'émission mis en place soutient bien le respect des règles d'urbanisme et facilite le travail des inspecteurs. On constate que la Division des permis et programme exerce un contrôle rigoureux avant la réalisation des travaux afin de bien informer le citoyen sur ses obligations et contraintes. Cependant, elle ne réalise que peu ou pas d'inspection pour s'assurer du respect réel de sa réglementation. Ce manque de surveillance suite aux travaux réalisés n'est pas cohérent avec le travail fait pour émettre un permis ou un certificat, et est susceptible de produire des iniquités.

Il reste du travail à faire, notamment en matière de gestion de la performance, d'affectation des ressources et de contrôle qualité.

CHAPITRE 3 : GESTION DES ENTENTES D'ACHAT CONTRACTUELLES

Une entente d'achat contractuelle est un contrat conclu avec un fournisseur généralement à la suite d'un appel d'offres qui balise à la fois la nature des produits ou des services à acheter, les prix qui seront payés pour les acquérir et qui détermine la durée du contrat. Les ententes conclues par la Division de l'approvisionnement ont été faites en conformité avec les lois, les règlements, les politiques et directives en vigueur.

Nous avons constaté que certains services utilisateurs n'appliquent pas adéquatement les ententes négociées dans leurs unités administratives ou encore ignorent même leur existence. Ainsi, des achats sont effectués à des prix différents ou en dehors des ententes à des prix supérieurs.

De plus, la Division de l'approvisionnement qui s'est dotée d'objectifs en regard des ententes d'achat, n'a pas mis en place d'indicateurs de mesure permettant d'évaluer les progrès liés aux objectifs poursuivis et d'en faire une reddition de comptes.



CHAPITRE 4 : TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

Nous avons effectué l’audit du taux global de taxation réel qui doit être établi conformément aux dispositions législatives à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Cet audit a permis au vérificateur général d’émettre une opinion favorable sur la conformité de l’établissement de ce taux global de taxation réel de la Ville de Saguenay, pour l’exercice terminé le 31 décembre 2016.

CHAPITRE 5 : RÉMUNÉRATION DES ÉLUS ET CONTRIBUTION À LEUR RÉGIME DE RETRAITE

Nous avons procédé à la vérification de conformité portant sur la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite pour l’année 2016. À notre avis, sur la base des travaux de vérification que nous avons effectués, ces traitements étaient conformes aux lois et au règlement adopté par la Ville à cet égard.

CHAPITRE 6 : ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE ET DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT

Nous avons procédé conjointement avec leurs auditeurs externes à l’audit des états financiers consolidés de la Ville de Saguenay et de la Société de transport de Saguenay. Des rapports avec réserves ont été produits pour chacune des entités.

CHAPITRE 7 : SUBVENTIONS ANNUELLES DE 100 000 \$ ET PLUS VERSÉES À DES PERSONNES MORALES

Conformément à l’article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), nous avons pris connaissance des états financiers de 13 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d’une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus, et aucune vérification additionnelle n’a été jugée nécessaire.

Sur les 13 organismes concernés, 11 ont remis des états financiers vérifiés. Deux organismes ne nous ont pas remis des états financiers ayant fait l’objet d’un audit, ce qui ne respecte pas les exigences de la loi.



CHAPITRE 8 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 2012 ET 2013

Afin de nous assurer que nos recommandations sont prises en compte par l'Administration, nous en exerçons un suivi quelques années après qu'elles ont été émises. 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 une nouvelle vérification, mais s'appuient sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.

Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées aux rapports annuels 2012 et 2013. Des 96 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 77 (80 %) ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 19 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants.

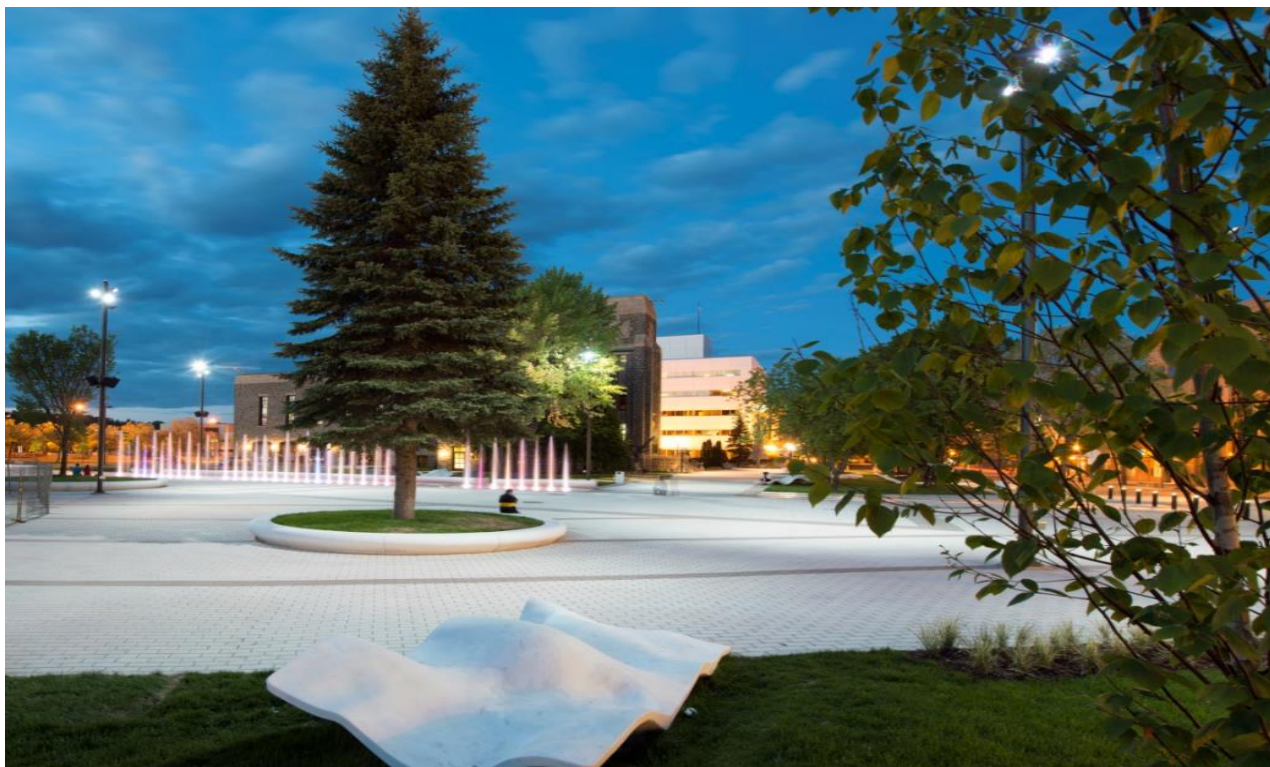
CHAPITRE 9 : RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Parmi les valeurs de gestion que je privilégie, il y a celle de la reddition de comptes. Dans cette partie de mon rapport annuel, je rends compte de mes activités et fais état de la vérification de mes comptes par l'auditeur indépendant désigné par le conseil municipal.

ANNEXE I Dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe

ANNEXE II Mandat et rôle du Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines (VS-CM-2007-413 et ses modifications)

PARTIE I



MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



INTRODUCTION

L'institution du Vérificateur général vise à informer objectivement le conseil municipal et la population sur le degré de maîtrise des activités municipales par les gestionnaires

En décembre dernier, le gouvernement du Québec intervenait dans le processus de nomination du poste de vérificateur général de la Ville de Saguenay et me désignait à ce titre. C'est avec enthousiasme que j'ai accepté cette nomination, car je considère ce poste comme essentiel dans l'administration d'une ville.

Lors de la réforme de l'organisation territoriale municipale en 2001, le législateur a imposé aux villes de 100 000 habitants et plus, l'obligation d'avoir un fonctionnaire appelé Vérificateur général, afin d'aider le conseil municipal dans le contrôle des recettes de même que dans l'utilisation des fonds publics et autres biens de la Ville et de ses organismes.

L'institution du Vérificateur général vise à informer objectivement le conseil municipal et la population sur le degré de maîtrise des activités municipales par les gestionnaires, de même que sur la rigueur de la gestion des biens qui leur sont confiés. Il est donc essentiel que les élus municipaux accordent toute l'importance qu'il faut à l'exercice de cette fonction et qu'ils la considèrent comme un allié précieux dans la bonne gestion des fonds publics municipaux.

Au cours des quatorze dernières années, il m'a été donné d'agir comme vérificateur général des villes de Sherbrooke et de Québec, et d'y formuler plus de 850 recommandations favorisant l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie de leur administration. J'ai ainsi contribué à asseoir solidement cette institution que représente la vérification législative dans le monde municipal et à rassurer les contribuables sur le bon usage des fonds publics municipaux.

En tant que vérificateur général de la Ville de Saguenay, je m'engage à remplir les devoirs de cette charge au meilleur de mes connaissances et d'être toujours à l'affût pour détecter les occasions conduisant à une utilisation plus économique et plus efficace des fonds publics de la Ville. À la fin de l'exercice de cette charge, je veux pouvoir affirmer que j'aurai été un agent de changement qui aura contribué d'une façon constructive et significative à l'amélioration de la qualité de la gestion de la Ville.

En poste seulement depuis quelques mois, j'ai pu réaliser et compléter des mandats de vérification dans les trois composantes principales de la vérification législative, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle dite d'optimisation des ressources. Je rappelle sommairement ci-après les conclusions de ces mandats de vérification.



Vérification financière et de conformité

Dans le cadre de ma vérification du rapport financier 2016 de la Ville de Saguenay, j'ai constaté que la Direction ne transférait pas de façon systématique le coût des immobilisations en cours dans leurs catégories respectives dès leur mise en service, ce qui retarde le calcul de la charge d'amortissement et fausse le prix de revient des activités municipales. Cette omission fausse également la comparaison avec d'autres villes.

Cette situation m'a amené à émettre une opinion avec réserve sur les états financiers de la Ville puisque je n'ai pas été en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés de la charge d'amortissement à refléter au poste de l'investissement net dans les éléments d'actifs à long terme ni des redressements nécessaires aux années antérieures.

J'ai recommandé à la Direction de respecter la norme comptable qui prévoit le transfert du coût des immobilisations en cours dans leurs différentes catégories et leur amortissement dès que la Ville bénéficie des avantages économiques futurs ou que l'immobilisation est substantiellement terminée.

Vérifications d'optimisation des ressources

Trois secteurs d'activité ont attiré mon attention et celle de mes prédécesseurs, et ont fait l'objet d'une vérification d'optimisation des ressources, soit la gestion du carburant, la gestion des permis et des certificats et celle sur la gestion des ententes d'achat contractuelles.

Gestion du carburant

Les mesures de contrôle interne sur l'achat et l'utilisation des carburants sont nettement insuffisantes et ne rassurent pas les contribuables sur la qualité de la protection exercée par la Ville à l'endroit de ses biens.

En 2015, les achats de carburants de toutes sortes se sont élevés à 2,8 millions de dollars et représentaient 28 % des dépenses d'opération du Service des équipements motorisés. Malgré l'importance de cette dépense, la Direction des équipements motorisés, à qui incombe cette gestion, n'a mis en place aucune structure d'encadrement et mesure favorisant une utilisation économique, efficiente et efficace des carburants.



Il nous a été possible à l'aide de tests d'intrusions, de constater l'absence de contrôle normalement mis en place pour protéger les sites d'approvisionnement en carburant. Nous avons pu, à notre guise, accéder d'abord aux différents sites et nous approprier du carburant sur chacun des sites visités, et ce, à maintes reprises. Si nous avons pu le faire en tant que vérificateurs, des personnes mal intentionnées pourraient en faire tout autant.

Gestion des permis et des certificats

La gestion des permis et des certificats favorise la bonne application des règlements d'urbanisme. Il en est tout autrement de l'inspection des travaux réalisés. La Division permis, programmes et inspection (ci-après « Division »), n'a pas établi de stratégie à cet égard et n'effectue des inspections qu'en réaction aux plaintes qui lui sont formulées. Ce manque de surveillance n'est pas cohérent avec le contrôle rigoureux exercé lors de l'émission des permis et des certificats et n'assure pas l'application uniforme de la réglementation pour l'ensemble des contribuables.

Sur le plan de l'efficacité, des actions importantes ont été posées pour améliorer la gestion des permis et des certificats, mais il reste encore beaucoup à faire, notamment en matière de gestion de la performance, d'affectation des ressources et du contrôle de la qualité.

Gestion des ententes d'achat contractuelles

Une entente d'achat contractuelle est un contrat conclu avec un fournisseur généralement à la suite d'un appel d'offres qui balise à la fois la nature des produits ou des services à acheter, les prix qui seront payés pour les acquérir et la durée du contrat. Les achats réalisés par des ententes d'achat contractuelles en 2014 représentaient 30 % des achats de la municipalité.

Bien que le processus respecte les lois, les règlements et les politiques en vigueur, la Division de l'approvisionnement, qui a la responsabilité de gérer ces ententes, ne s'est pas dotée d'indicateur pour mesurer l'atteinte des objectifs qu'elle s'est donnés et ne peut ainsi en rendre compte.

Des services usagers n'utilisent pas certaines de ces ententes parce qu'ils en ignorent l'existence. De plus, les tests ont révélé sur des factures des écarts de prix avec ceux convenus dans les ententes d'achat. Enfin, des achats de produits ont été effectués en dehors de ces ententes à un prix supérieur.



Gouvernance de la Ville

Mes prochains travaux de vérification s'articuleront toujours autour des différents éléments d'une bonne gouvernance qui implique notamment une pleine maîtrise de la gestion de la Ville par les élus, une grande transparence dans la gestion et un système d'imputabilité efficace comprenant, entre autres, des informations de gestion complètes et accessibles. Tous ces éléments de bonne gouvernance sont primordiaux pour obtenir l'adhésion des citoyens aux décisions de leur Ville et renforcer leur confiance envers elle.

Le projet de loi 122 adopté récemment et visant, entre autres, à augmenter l'autonomie et les pouvoirs des municipalités ajoute à l'importance d'appliquer des règles de bonne gouvernance dans la gestion des fonds publics municipaux.

Comité de vérification

Les élus ont l'obligation d'exercer les contrôles nécessaires pour s'assurer de la saine gestion des fonds publics mis à leur disposition par les contribuables. La mise sur pied d'un comité de vérification, comme prévu par la *Loi des cités et villes*¹, peut contribuer grandement à l'exercice de ce contrôle et constituer un élément important de la gouvernance.

Le comité de vérification, qui a pour mandat de soutenir la fonction de vérification, est un allié important pour le vérificateur général. En vertu de son rôle d'intermédiaire entre le conseil municipal et l'Administration, il lui revient de prendre connaissance des objectifs et orientations du vérificateur général et des vérificateurs externes, de leur plan de vérification et de leurs rapports remis au conseil. À ce titre, il devrait évaluer la qualité et la justesse des réponses de l'Administration aux recommandations contenues dans les rapports du vérificateur général.

Afin de rendre objectif et impartial le fonctionnement d'un comité de vérification, il devrait être composé d'élus municipaux et de membres externes, et sa composition devrait exclure les cadres de la Ville.

L'actuel Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines est une commission qui ne répond pas à la définition usuelle d'un comité de vérification. Dans le rôle qui lui est attribué, en plus d'assumer des responsabilités à l'égard des travaux de vérification du vérificateur général, il

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chapitre C-19, à jour au 1^{er} mars 2017.



élabore et recommande au conseil municipal la mise en œuvre de politiques et de mesures pour assurer une gestion efficace des différentes ressources de la Ville.

Cette commission ne peut donc pas jouer efficacement le rôle d'un comité de vérification parce que d'une part, elle est opérationnelle et d'autre part, sa composition inclut des représentants de l'administration. Elle pourrait donc être amenée, par l'étude des rapports du vérificateur général, à critiquer des mesures ou politiques qu'elle a elle-même recommandées et devoir juger de la qualité de la gestion de ses membres faisant partie de l'Administration municipale.

Il serait approprié que la Ville mette en place un comité de vérification répondant aux normes reconnues en cette matière et qu'elle lui confie la partie de la mission du Conseil du trésor qui concerne la vérification et les travaux du vérificateur général.

Subventions aux organismes paramunicipaux et à but non lucratif

La Ville de Saguenay supporte financièrement plusieurs organismes paramunicipaux et à but non lucratif à qui elle confie, pour certains des missions diverses touchant les domaines culturel, économique, sportif ou social, et pour d'autres, une partie de ses opérations courantes. La Ville a soutenu ces organismes en contribuant pour un montant de 30 millions de dollars aux opérations de ces dernières en 2016.

Certains de ces organismes permettent de tenir des activités qui autrement seraient réalisées par la Ville, ce qui offre souvent plus de latitude et de souplesse dans la réalisation des missions qui leur sont confiées.

La Ville doit donc à cet égard, exercer à leur endroit un contrôle suffisant pour diminuer ses risques de réputation tout en s'assurant pour certains de la qualité des produits et services qu'ils fournissent. Il ne faut pas perdre de vue que les fonds qui leur sont confiés proviennent des comptes de taxes des citoyens.

Il convient alors que les élus municipaux obtiennent une reddition de comptes appropriée sur la gestion de ces fonds publics. En termes de gouvernance, cette reddition de comptes est indispensable au renforcement du rôle du conseil municipal en matière de surveillance de la gestion des fonds publics.



L'importance des montants consacrés pour soutenir les opérations de certains de ces organismes influencera certes le choix de mes prochains travaux de vérification afin de m'assurer de la saine gestion des fonds publics mis à leur disposition.

Nouvelles normes d'audit

Les travaux du vérificateur général doivent être réalisés avec une grande rigueur de façon à ce qu'ils ne soient pas contestés. Ainsi, ils se doivent d'être adéquatement planifiés et encadrés, et chaque constat doit être soutenu par des éléments probants suffisants et appropriés.

Depuis le 1^{er} juillet 2017, de nouvelles normes de certification sont en force. Ces normes édictées par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par les Comptables Professionnels Agréés du Canada précisent notamment les exigences en regard de la planification et de la réalisation d'une mission d'audit, de l'obtention des éléments probants, des événements postérieurs, de l'établissement de la conclusion et de la préparation du rapport de certification.

Ma nomination récente ne m'a pas permis d'ajuster toutes nos méthodes de travail pour assurer le respect de ces nouvelles exigences. Je compte toutefois régulariser cette situation dans les prochains mois. Ainsi, je prévois ajuster la méthodologie d'audit en vigueur et mettre en place un système de contrôle qualité qui comprend notamment la nomination d'un contrôleur qualité pour chaque audit d'optimisation des ressources, ainsi qu'une revue périodique par les pairs de missions réalisées.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



CHAPITRE

1

Gestion du carburant

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	29
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION ET PORTÉE DU MANDAT	30
ÉTENDUE DU MANDAT	31
RÉSUMÉ DU TRAVAIL EFFECTUÉ	31
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	32
Responsabilisation et imputabilité	32
Présence d'eau dans les réservoirs	34
Livraisons de carburant	35
Facturation du carburant	37
Système de contrôle d'accès pour la gestion du carburant	37
Sites sécurisés	46
Réservoirs sécurisés	51
Système de contrôle pour gérer la consommation	54
CONCLUSION	58
ANNEXE I Objectif et critères de vérification	60



Gestion du carburant

MISE EN CONTEXTE

1.1 La Ville de Saguenay (ci-après « Ville »), dans le cours de ses activités quotidiennes, utilise un grand nombre de véhicules pour rendre le service attendu à la population. Ces véhicules fonctionnent soit avec du carburant diesel, de l'essence ou du propane. Depuis 2015, certains véhicules de police s'alimentent avec du gaz propane. Au 7 octobre 2016, la Ville avait un parc de 494 véhicules immatriculés et un total de 1366 véhicules et équipements fonctionnant en quasi-totalité avec du carburant.

1.2 Les types de carburant gardés en stock répondent à divers besoins. L'essence est utilisée à la fois pour les véhicules légers et pour le petit outillage (ex. : tondeuse à main, coupe-bordure, etc.) et le diesel utilisé pour les véhicules lourds, soit des camions de 10 ou 12 roues, des véhicules utilitaires ou de la machinerie.

1.3 Afin de limiter les coûts de carburant, d'optimiser les activités et de minimiser les délais associés aux remplissages des réservoirs de véhicule, la Ville s'est dotée de plusieurs sites d'approvisionnement. Ces sites localisés sur ses terrains sont situés près des endroits où sont garés les véhicules des travaux publics (Chicoutimi, La Baie et Jonquière) et à un autre point de service à Shipshaw. Cela permet aux employés de la Ville d'approvisionner leur véhicule sans faire de détour. Pour les autres véhicules de la Ville localisés dans des endroits différents, ils peuvent également s'y approvisionner lorsqu'ils passent à proximité.

1.4 En 2013 et en 2014, les montants des dépenses de carburant sont comparables et tournent autour de 3,6 millions de dollars alors qu'en 2015, les achats de carburant ont représenté une dépense d'un peu plus de 2,8 millions de dollars. Cette dépense est en baisse de 22,4 % par rapport à la moyenne des deux années antérieures. La variation des prix à la pompe et l'utilisation de véhicule fonctionnant au propane expliquent en partie cette baisse. Pour la Ville, le coût moyen pondéré² de diesel et d'essence est passé de 135,41 ¢/litre à 113,50 ¢/litre pour cette période, soit une baisse de 16,2 %.

2. Le coût moyen pondéré tient en compte la quantité (litres) de diesel et d'essence achetée par la Ville par type de carburant et du prix moyen affiché pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean pour 2015; données provenant de la Régie de l'énergie.



1.5 Les achats en litres de carburant ont, quant à eux, augmenté quelque peu entre 2013 et 2015 comme démontré au tableau 1 :

TABLEAU 1

Variation de la quantité de carburant achetée de 2013 à 2015

Type de carburant	Litres de carburant achetés		
	2013	2014	2015
Essence	994 814 litres	874 734 litres	777 748 litres
Diesel	1 902 232 litres	2 007 196 litres	1 990 191 litres
Propane			145 809 litres
Total	2 897 046 litres	2 881 930 litres	2 913 748 litres
Fluctuation par rapport à l'année précédente (%)		(- 0,5 %)	1,1 %

1.6 Plusieurs facteurs potentiels ou une combinaison de ces facteurs peuvent expliquer ces variations :

- le nombre de sorties effectuées par les véhicules dû aux tempêtes de neige ou aux intempéries;
- la température plus ou moins froide lorsque les véhicules sortent (les véhicules consommant plus de carburant par temps froid);
- l'utilisation de véhicule consommant moins de carburant ou l'inverse;
- des véhicules plus efficaces;
- des opérateurs ayant de meilleures habitudes de conduite;
- des activités qui varient d'une année à l'autre.

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION ET PORTÉE DU MANDAT

1.7 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et Villes*³, nous avons réalisé une mission de vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion du carburant à la Ville. Le mandat a pour objectif d'évaluer si la Ville a mis en place les mesures nécessaires pour assurer une gestion efficiente du carburant y compris les contrôles liés à son utilisation. Le mandat vise, entre autres, à vérifier l'efficacité des outils, des systèmes, des méthodes et des mesures en place pour assurer une gestion performante du carburant et au

3. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2017, art. 107,8 et 107,13.



moindre coût possible. Le mandat ne porte pas sur la conformité des installations.

1.8 Plus spécifiquement, l'objectif du mandat est de s'assurer que la Ville possède :

- une structure de responsabilisation et d'imputabilité liée à la gestion du carburant;
- un système de contrôle et un mécanisme de suivi efficace pour sécuriser l'approvisionnement en carburant et minimiser les risques de vol et de vandalisme;
- un système de contrôle pour gérer la consommation de carburant et pour identifier à la source une surconsommation de carburant.

1.9 Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

1.10 La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance.

ÉTENDUE DU MANDAT

1.11 Nos travaux ont été effectués du mois d'août au mois d'octobre 2016.

RÉSUMÉ DU TRAVAIL EFFECTUÉ

- Entrevues avec les intervenants ciblés;
- observations et tests sur les sites de carburant;
- tests d'intrusion sur les sites de carburant;
- analyse des fichiers et des données.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

1.12 Sur la base de l’audit effectué, il appert que :

- la responsabilité de la gestion du carburant incombe au Service des équipements motorisés;
- les responsabilités propres aux différents intervenants de cette direction ne sont pas clairement définies. La Ville ne dispose pas d’une structure de responsabilisation et d’imputabilité à la Direction des équipements motorisés qui cible les particularités associées à la gestion du carburant;
- la Ville ne possède pas un système de contrôle et un mécanisme de suivi efficace pour sécuriser l’approvisionnement en carburant et minimiser les risques de vol de carburant et de vandalisme sur les sites et les équipements. Les tests d’intrusion ont permis de déjouer aisément le système de contrôle en place et conséquemment, de prendre du carburant des pompes munies ou non de clef à puce;
- la Ville ne possède aucun système de contrôle pour gérer la consommation de carburant et pour identifier à la source une surconsommation de carburant.

Responsabilisation et imputabilité

1.13 Les activités opérationnelles efficaces d’une ville nécessitent non seulement une rigueur administrative, mais reposent également sur une planification et sur des orientations partagées par les divers intervenants du milieu.

1.14 Les activités en regard des orientations d’une ville sont notamment définies de manière à assurer un bon service aux citoyens, et faites de façon efficace et au moindre coût. L’atteinte des objectifs passe par un message clair de la Direction, message qui se transpose dans les objectifs annuels qui, selon les bonnes pratiques, sont transmis en début d’année et suivis en cours d’année. Les bonnes pratiques veulent également que les objectifs, pour être atteints, soient pris en charge par les directions concernées par le biais des responsabilités propres à chacun des membres de l’équipe, responsabilités définies par les descriptions de tâches des employés.

1.15 La responsabilisation de la gestion du carburant incombe à la Direction des équipements motorisés. Bien que ce rôle soit assumé par cette Direction, les responsabilités propres aux différents intervenants de ce service ne sont pas clairement définies en commençant par son directeur qui n’a



aucune description de tâches. Nous avons constaté que les descriptions de tâches lorsqu'elles existent sont générales et, pour un poste similaire sont communes et ne sont pas adaptées à la réalité de chacun des postes. Ainsi, le niveau de détail propre à la gestion de carburant n'apparaît sur aucune des descriptions de tâches de la Direction des équipements motorisés.

La Direction est consciente de certaines problématiques et souhaitait qu'elles soient adressées en 2016

1.16 La Direction des équipements motorisés a produit à la fin 2015, lors de sa reddition de comptes, un rapport de deux pages sur les faits saillants de sa direction. L'essentiel des points soulevés touche la gestion du carburant. La Direction est consciente de certaines problématiques et souhaitait qu'elles soient adressées en 2016. Bien que la Direction ait mis du temps et alloué des ressources pour la gestion du carburant au cours de l'année 2016, il n'en demeure pas moins qu'en date de l'audit, et ce, malgré les progrès réalisés, l'essentiel des problématiques soulevées n'était pas réglé. À ce jour, différentes compilations de coûts et de litres consommés sont produites par la Direction pour supporter les informations demandées pour la reddition de comptes, mais les problématiques non résolues liées à la gestion du carburant demeurent.

1.17 À notre avis, l'absence de description de tâches clairement définies ne permet pas de s'assurer que l'ensemble des tâches reliées à la gestion du carburant sera convenablement couvert, tout spécialement lors de remplacement d'employés. Cette anomalie a également un impact sur le niveau d'imputabilité des employés ce qui, au final, peut contrevenir à l'atteinte des objectifs généraux de la Direction.

Recommandation

1.18 Nous avons recommandé à la Direction de développer les descriptions de tâches liées à la gestion du carburant pour les postes impliqués dans ce processus.



Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Un comité de gestion sera créé afin de mettre en place des outils de mesure fiables. Impérativement, une structure sera déterminée afin de permettre au Service des équipements motorisés de responsabiliser et d'imputer ses partenaires d'affaires dans la démarche d'une saine consommation. »

Présence d'eau dans les réservoirs

1.19 Avec le temps, de l'eau peut s'accumuler dans le fond des réservoirs, la condensation pouvant expliquer en partie cette situation. Les bonnes pratiques exigent que les réservoirs soient vérifiés pour la présence d'eau de façon périodique afin de contrôler son niveau. Cette vérification simple se fait en plaçant un peu de pâte prévue à cet effet sur le bout d'une baguette graduée que l'on insère dans le réservoir ; la pâte en présence d'eau change de couleur. Le niveau indiqué par le changement de couleur sur la baguette graduée permet de mesurer le volume d'eau présent dans un réservoir et d'agir en temps opportun.

1.20 La vérification pour la présence d'eau dans les réservoirs n'est pas effectuée systématiquement à la Ville. Des baguettes calibrées nécessaires à la vérification sont disponibles, mais ne sont pas utilisées dans tous les ateliers.

1.21 Cette tâche n'est pas non plus définie par un processus clair d'attributions de tâches faisant en sorte que la tâche n'est pas exécutée.

La présence d'eau dans les réservoirs pourrait engendrer son lot de problématiques sur les véhicules et donc des dépenses facilement évitables

1.22 À notre avis, la présence d'eau dans les réservoirs pourrait engendrer son lot de problématiques sur les véhicules et donc des dépenses facilement évitables ; l'eau pompée pouvant se retrouver dans le réservoir de carburant. Une procédure pour détecter la présence potentielle d'eau dans les réservoirs de carburants doit être implantée.

Recommandation

1.23 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de mettre en place une procédure de vérification visant à détecter une présence d'eau potentielle dans les réservoirs de carburants.



Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec cette recommandation. Nous instaurerons une procédure d'inspection dans un cadre normatif, formerons les employés et rendrons imputables le personnel-cadre. »

Livraisons de carburant

1.24 La dépense annuelle de carburant de plus de 2,8 millions de dollars représentent une somme considérable et c'est pourquoi elle nécessite d'être suivie en fonction des quantités livrées. Les livraisons doivent être gérées de manière à s'assurer de ne pas manquer de carburant afin de ne pas affecter les opérations, ce qui pourrait s'avérer problématique, surtout en période hivernale.

1.25 À cet effet, les réservoirs de la Ville sont dotés de systèmes d'inventaire automatisés, ce qui constitue une bonne pratique. Ces systèmes automatisés permettent de connaître en tout temps le niveau d'inventaire de chacun des réservoirs.

1.26 Le fournisseur d'essence et de diesel de la Ville a accès, par Internet, au niveau d'inventaire de ces réservoirs en temps réel. Le fournisseur contractuellement a la responsabilité de s'assurer que la Ville ne manque pas de carburant en planifiant les livraisons en fonction des quantités restantes dans chacun des réservoirs. La Ville ne s'implique pas dans le processus de livraison et en laisse la pleine gestion au fournisseur.

1.27 Aucun mécanisme interne de vérification du niveau d'inventaire des réservoirs n'est en place à la Ville pour assurer les contrôles des livraisons et le suivi de quantité.

1.28 Les livraisons par le fournisseur sont effectuées principalement la nuit, ce dernier ayant accès aux différents sites d'entreposage. L'autonomie donnée par contrat au fournisseur lui permet d'entrer sur les sites clôturés sans avoir besoin de faire appel à un employé de la Ville.

1.29 Lors des livraisons, aucun document ou reçu confirmant les quantités livrées dans les réservoirs n'est laissé sur les sites de la Ville. Les preuves de livraison sont envoyées par le fournisseur lors de la facturation. La Ville reçoit cependant deux types de facture associées à deux types de livraison distincte:

- Celles associées aux livraisons dans les réservoirs hors-sol qui sont accompagnées du coupon imprimé lors de la livraison avec la quantité



livrée; les livraisons hors-sol sont pompées par le camion et la quantité de carburant pompée est mesurée par la pompe du camion de livraison, un reçu est émis à la fin de l'opération de pompage et une copie est envoyée avec la facture.

- Celles associées aux livraisons dans les réservoirs souterrains qui n'ont pas de coupons imprimés. Ces factures parviennent à la Ville avec la feuille de connaissance sur laquelle est écrite la quantité de produits livrés. Pour les livraisons allant dans les réservoirs souterrains, le fournisseur livre un chargement complet qu'il a été chercher pour la Ville. La quantité du chargement est indiquée sur le bon de connaissance. Comme ce type de livraison se fait par gravité, l'ensemble du carburant contenu dans un réservoir du camion est vidé dans un ou des réservoirs souterrains de la Ville. Pour ce type de livraison, aucune pompe sur le camion ne permet de quantifier les quantités reçues par réservoir, puisque la livraison se fait par gravité et ne fait appel à aucune pompe.

1.30 Aucun mécanisme de contrôle interne n'est en place pour s'assurer que les quantités facturées et inscrites sur les coupons ou sur la feuille de connaissance correspondent aux quantités livrées dans les réservoirs de la Ville. Aucune conciliation d'inventaire n'est effectuée pour balancer les quantités facturées avec les quantités de carburant livrées. La non-validation des quantités facturées en comparaison avec celles livrées ne permet pas de déceler à la source un problème tel qu'une erreur ou une quantité non livrée ou partiellement livrée. Par exemple, la Ville ne pourrait déceler une erreur de facturation qui ferait en sorte que la totalité d'un chargement ne soit pas totalement livrée tout en étant facturée à la Ville.

1.31 À notre avis, la Ville n'a aucun mécanisme de contrôle compensatoire en place pour s'assurer de l'intégralité des livraisons de carburant facturées. Les factures sont payées sans preuve interne de vérification des quantités livrées (par exemple, conciliation de l'inventaire avec les systèmes d'inventaire automatisés présents dans les réservoirs).

Recommandation

1.32 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de mettre en place des contrôles compensatoires de conciliation d'inventaire pour s'assurer de l'intégralité des quantités de carburant livrées.



Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le Service des équipements motorisés va mettre des personnes ressources pour valider les quantités livrées. »

Facturation du carburant

1.33 La Ville a mis en place un mécanisme de vérification du prix facturé qui s'appuie sur les prix à la rampe publiés par « l'Oil Buyers Guide weekly », ce qui est une bonne pratique. L'ensemble des factures de carburant reçues avec les quantités facturées est comptabilisé par la Ville dans un fichier Excel. Le processus de validation du prix du carburant permet de s'assurer que le prix facturé par le fournisseur est conforme au prix du marché établi selon les clauses contractuelles de la soumission.

1.34 Les états de compte reçus du fournisseur sont corroborés avec les factures envoyées. La Ville valide chacune des factures sur les états de compte, ce qui constitue une bonne pratique.

1.35 Les factures qui concernent les pleins de carburant faits par des employés de la Ville chez des fournisseurs indépendants sont suivies et interrogées, ce qui est également une bonne pratique.

Système de contrôle d'accès pour la gestion du carburant

1.36 Les coûts associés à la consommation de carburant représentent à la fois une dépense importante et une part considérable du budget du Service des équipements motorisés de la Ville comme tout organisme qui opère avec un parc de véhicules. Afin d'en illustrer l'importance, le tableau suivant montre les dépenses de la Ville pour l'achat de carburant pour les années 2013 à 2015 par rapport aux coûts globaux d'exploitation du parc de véhicules. Les dépenses de fonctionnement⁴ incluent : les salaires et bénéfices marginaux des cols bleus, les transports et les communications, les services professionnels, la location de véhicules, les biens non durables, les pièces et les accessoires et, finalement les immatriculations.

4. Le carburant étant utilisé à des fins opérationnelles, seuls les postes comptables reliés directement aux opérations ont été tenus en compte. Les dépenses administratives, dont les salaires des cadres et des cols blancs, sont en sus et ne sont pas comptabilisées au tableau 2.



TABLEAU 2

Dépenses de carburant par rapport aux coûts globaux d'exploitation de 2013 à 2015

Dépenses	2013		2014		2015	
	Dépenses (\$)	%	Dépenses (\$)	%	Dépenses (\$)	%
Carburant						
Essence	1 209 083	10	1 058 099	10	762 648	7
Diesel	2 431 614	21	2 595 896	23	2 022 167	21
Propane					44 124	
Sous-total carburant	3 640 697	31	3 653 995	33	2 828 939	28
Fonctionnement	8 228 027	69	7 432 685	67	7 432 436	72
Total des dépenses	11 868 724	100	11 086 680	100	10 261 375	100

1.37 On constate que :

- les dépenses de carburant représentent en 2015 un montant de 2 828 939 \$ sur un budget d'exploitation des véhicules de 10 261 375 \$, soit 28 % des dépenses;
- les dépenses de carburant correspondent à plus ou moins le tiers du budget du service soit 31 % des dépenses en 2013, 33 % en 2014 et 28 % en 2015.

1.38 Les coûts importants reliés à l'achat de carburant nécessitent la mise en place de mécanismes de contrôle pour assurer la saine gestion du carburant. Ainsi les bonnes pratiques préconisent que soient contrôlées à la source les entrées et sorties de carburant et que ces entrées et sorties soient sécurisées.

Boîtes du système de contrôle d'accès au carburant

1.39 La Ville s'est dotée, il y a plusieurs années, de systèmes de contrôle d'accès installés à même la majorité des pompes de carburant, ce qui est une bonne pratique. Ainsi, pour obtenir du carburant, l'employé qui se présente avec un véhicule ou avec un bidon à une des pompes doit au préalable débarrer le système de contrôle d'accès. Pour ce faire, il doit premièrement avoir en sa possession une clef à puce (photo 1) et la présenter devant un capteur installé sur la boîte au-dessus de la pompe (photo 2), et deuxièmement il doit entrer manuellement un code d'accès. Le capteur qui reconnaît la clef à



puce et le code d'accès permettent à l'utilisateur de prendre du carburant le cas échéant. Dans le système utilisé par la Ville, la seule identification requise est celle reliée au véhicule. L'identification se fait par la clef à puce ; chaque véhicule ayant une clef à puce unique. Le système ne requiert aucune autre identification pour mettre du carburant, pas même celle reliée à l'utilisateur.



Photo 1 : Clef à puce



Photo 2 : Boîte du système de contrôle d'accès installée sur la pompe

1.40 Lors de notre audit, nous avons effectué des tests pour vérifier si une clef à puce désactivée peut encore être utilisée pour avoir du carburant. Les résultats de nos tests se sont avérés positifs et ont démontré qu'une clef inactive ne permet pas d'avoir du carburant en tentant de l'utiliser. La désactivation des clefs perdues permet de garder le contrôle des clefs actives.

1.41 En tant qu'auditeurs, nous avons également effectué d'autres tests sur chacune des pompes à carburant afin de nous assurer que le système de clef à puce est fonctionnel et remplit son rôle soit, de donner accès aux pompes à carburant seulement si une clef à puce fonctionnelle et autorisée est utilisée. Le tableau 3 présente les sites avec des pompes munies d'un système de contrôle d'accès avec une clef à puce ainsi que le résultat des tests effectués.



TABLEAU 3

**Sites avec des systèmes de contrôle d'accès au carburant
et résultats des tests de fonctionnement⁵**

Site no	Type de produit	Pompe à essence	Pompe au diesel	Pompe au propane	Système de contrôle d'accès avec clef à puce	Sortie de carburant contrôlée par la clef à puce	Courant sur la pompe si la clef à puce n'est pas reconnue
		A	B	C	D	E	F
1	Diesel		A		oui	oui	non
			B		oui	oui	non
	Essence	C			oui	oui	non
		D			oui	oui	non
2	Diesel		E		Oui / non-fonctionnel	N/A	N/A
			F		oui	oui	non
			G		oui	oui	non
			H		oui	oui	non
			I		oui	oui	non
3	Essence	J			oui	oui	non
	Propane			K	oui	oui	non
4	Diesel		L		non	N/A	N/A
5	Essence	M			oui	oui	non
	Diesel		N		oui	oui	non
			O		oui	oui	non
Total		4	10	1	14/15	13/13	13/13
Pourcentage					93 %	100 %	100 %

1.42 On constate que :

- quatorze pompes sur quinze sont contrôlées par un système de clefs à puce, soit 93 % des pompes (colonne D du tableau);
- toutes les pompes munies d'un système de contrôle d'accès avec une clef à puce fonctionnelle ne donnent pas de courant sur la pompe si la clef à puce n'est pas reconnue, pour un taux de conformité de 100 % (colonne F du tableau).

5. Pour des raisons de sécurité, les appellations des sites et des pompes ont été changées.



1.43 À notre avis, en situation d'utilisation normale, l'accès au carburant sans clef à puce n'est pas possible pour les pompes munies d'un système de contrôle d'accès, ce qui sécurise les pompes et l'accès au carburant. Cet accès devrait donc être sécurisé pour la totalité des pompes.

Recommandation

1.44 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de sécuriser l'accès de l'ensemble des pompes avec un système de contrôle d'accès automatisé.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le Service des équipements motorisés mettra en place des outils de contrôle, mais aussi fera des audits systématiques. »

1.45 À notre avis, comme le système de contrôle d'accès ne requiert pas d'identification des usagers pour mettre du carburant, ces derniers ne sont pas reconnus et, par conséquent, ne peuvent être ni imputables, ni associés à des consommations problématiques ou douteuses. Cette anomalie ouvre la porte à des risques d'erreur ou d'usurpation d'identité.

Recommandation

1.46 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de faire en sorte que le système de contrôle d'accès exige l'identification d'un usager de façon à minimiser le risque d'erreur ou d'usurpation d'identité.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Un comité de gestion devra se pencher sur la standardisation des accès et sur l'imputabilité des employés municipaux. »



Accessibilité des clefs à puce et des codes d'accès

1.47 Comme mentionné précédemment, une clef à puce et la saisie d'un code d'accès sont requises pour obtenir du carburant. Comme la clef à puce protège l'accès au carburant, nous avons voulu, par l'entremise de tests d'intrusion effectués, vérifier s'il est possible de se procurer des clefs à même les différents sites de la Ville. Nous avons également voulu valider, par ces mêmes tests, si un contrôle quelconque est exercé pour limiter l'accès aux clefs et aux codes qui, du même coup, rend possible l'approvisionnement en carburant sans autre autorisation. Le tableau 4 présente les résultats de nos tests d'intrusion :

TABLEAU 4

Résultats des tests d'intrusion sur l'accessibilité des clefs à puce et sur la possibilité de prendre du carburant sans autorisation

Site no	Type de produit	Clefs à puce disponibles	Clefs à puce accessibles	Contrôle d'accès exercé pour restreindre l'accès aux clefs à puce	Restriction à l'accessibilité des codes d'accès	Possibilité d'utiliser une clef à puce provenant d'un autre site	Carburant pris avec une clef à puce subtilisée
		A	B	C	D	E	F
1	Diesel	oui	oui	non	non	oui	oui
	Essence	oui	oui	non	non	oui	oui
2	Diesel	oui	oui	non	non	oui	oui
3	Essence	non	N/A	N/A	N/A	oui	oui
	Propane	non	N/A	N/A	N/A	oui	non testé
4	Diesel	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
5	Essence	oui	oui	non	non	oui	oui
	Diesel	oui	oui	non	non	oui	oui
Total		5/7	5/5	0/5	0/5	7/7	6/6
Pourcentage		71 %	100 %	0 %	0 %	100 %	100 %

1.48 Les tests ont démontré que :

- des clefs à puce sont disponibles pour les usagers dans 5 des 7 sites munis de systèmes de contrôle d'accès, soit dans 71 % des sites (colonne A);
- les clefs à puce sont accessibles dans la totalité des endroits où elles sont disponibles (colonne B);
- aucun contrôle d'accès aux clefs n'est exercé dans aucun des sites où les clefs sont disponibles, pour un taux de conformité de 0 % (colonne C);
- les codes d'accès des clefs à puce sont facilement accessibles sans restriction dans chacun des sites de carburant, pour un taux de conformité de 0 % (colonne D);



- il est possible de mettre du carburant dans tous les sites avec une même clef à puce (colonne E);
- de l'essence et du diesel ont pu être pris, mis dans un véhicule ou dans un bidon, et ce, pour chacun des sites munis de systèmes de contrôle d'accès (colonne F). Les clefs à puce ont pu être ramassées sur place pendant la réalisation de notre test d'intrusion. Dans certains sites, nous avons pu mettre du carburant à quelques reprises, et ce, sans restriction et sans qu'aucune forme de contrôle ne soit exercée, autant pour le ramassage des clefs que pour le pompage d'essence ou de diesel.

1.49 À notre avis, l'accessibilité des clefs à puce et des codes d'accès sur les différents sites de la ville, et ce sans qu'aucun contrôle ne soit exercé pour en restreindre l'accès, représente un risque qu'une personne mal intentionnée vole du carburant et un risque de vandalisme qui pourrait être lourd de conséquence. Dans les deux cas, une dépense importante pour la Ville pourrait être engendrée.

Recommandation

1.50 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de limiter et de sécuriser l'accès aux clefs à puce et aux codes d'accès.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes d'accord avec la recommandation. Le Service des équipements motorisés mettra en place des outils de contrôle, mais aussi fera des audits systématiques. »

Accessibilité aux boîtes du système de contrôle d'accès au carburant

1.51 Puisqu'il a été possible de prendre du carburant avec une clef à puce accessible sur place, nous avons réalisé d'autres tests pour vérifier si les boîtes du système de contrôle d'accès (photo 2) étaient protégées contre l'intrusion. L'objectif visé était de mesurer la possibilité de prendre du carburant sans utiliser une clef à puce et un code d'accès et ainsi déjouer le système de contrôle d'accès. Le tableau 5 présente les résultats de ces tests.



TABLEAU 5

Résultats des tests d'ouverture des boîtes du système de contrôle d'accès et d'activation des pompes sans clef à puce

Site no	Type de produit	Pompe à essence	Pompe au diesel	Pompe au propane	Boîte du système de contrôle d'accès barrée sur chacune des pompes	Ouverture sans clef de la boîte du système de contrôle d'accès sur chacune des pompes	Possibilité d'activer les pompes sans clef à puce et de mettre du carburant
		A	B	C	D	E	F
1	Diesel		A		non	oui	oui
			B		non	oui	oui
	Essence	C			non	oui	oui
		D			non	oui	oui
2	Diesel		E		non	oui	oui
			F		non	oui	oui
			G		non	oui	oui
			H		non	oui	oui
			I		non	oui	oui
3	Essence	J			non	oui	oui
	Propane			K	non	oui	oui
4	Diesel		L		N/A	N/A	oui
5	Essence	M			non	oui	oui
	Diesel		N		non	oui	oui
			O			non	oui
Total		4	10	1	14/14	14/14	15/15
Pourcentage					0 %	100 %	100 %

1.52 Les tests ont démontré que :

- les boîtes du système de contrôle d'accès ne sont pas barrées sur aucune des pompes bien que des serrures soient présentes sur certaines d'entre elles, pour un taux de conformité de 0 % (colonne D);

il nous a été possible d'ouvrir manuellement l'ensemble des 14 boîtes du système de contrôle (voir photo 3), d'avoir accès à l'intérieur de la boîte de contrôle (colonne E), d'activer la pompe sans aucun outil et ainsi prendre du carburant;

- les 14 pompes munies d'un système de contrôle d'accès peuvent être actionnées manuellement par une simple manipulation à l'intérieur de la boîte. La seule pompe sans système de contrôle d'accès peut également être activée manuellement sans aucun outil (colonne F);

Nous avons déjoué le système de contrôle d'accès et pu activer chacune des pompes, sans avoir à utiliser une clef à puce

nous avons déjoué le système de contrôle d'accès et pu activer chacune des pompes, sans avoir à utiliser une clef à puce. Dans tous les sites, qu'ils soient munis de système de contrôle d'accès ou non, nous aurions pu prendre du carburant, ce qui a d'ailleurs été validé dans au moins deux sites.



1.53 Une analyse des rapports fournie par la Direction du Service des équipements motorisés a d'ailleurs démontré que du carburant pris sur une pompe munie d'une boîte de système de contrôle d'accès peut être enregistré, même s'il n'est pas attribué à un véhicule. La transaction est inscrite avec la date, l'heure, la quantité et le type de carburant, mais sans identification de véhicule ou de destinataire désigné.



Photo 3 : Accès manuel à l'intérieur des boîtes du système de contrôle d'accès

Les conditions actuelles d'utilisation ouvrent la porte au vol, au vandalisme et montrent la vulnérabilité du système de contrôle d'accès au carburant

1.54 À notre avis, le fait que les boîtes du système de contrôles d'accès ne soient pas barrées ou verrouillées, qu'elles peuvent être ouvertes à la main, sans outil et qu'une fois ouvertes, elles permettent d'actionner les pompes manuellement, sans code ni identification, peut causer de nombreux préjudices à la Ville. L'ouverture manuelle des pompes rend également possibles des actes de vandalisme qui pourraient être dommageables, dangereux, voire même paralyser l'alimentation en carburant des services opérationnels. L'absence de mécanisme de sécurité met à risque les installations. Les conditions actuelles d'utilisation ouvrent la porte au vol, au vandalisme et montrent la vulnérabilité du système de contrôle d'accès au carburant.

Recommandation

1.55 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de renforcer et sécuriser immédiatement l'ensemble des systèmes de contrôle d'accès pour empêcher une ouverture manuelle des boîtes du système et l'activation des pompes.



Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le Service des équipements motorisés donnera à contrat la sécurisation des boîtes du système de contrôle. »

Sites sécurisés

Accès aux sites de carburant

1.56 Bien qu'il soit possible de prendre du carburant en tout temps, les accès aux différents sites d'approvisionnement en carburant n'ont pas été évalués en détail puisque ce n'était pas l'objet du mandat. Nous avons toutefois, lors de nos visites, passé en revue les principaux contrôles d'accès aux sites d'entreposage du carburant. Certains sites sont clôturés et certains sont munis de barrières automatisées qui protègent l'accès en dehors des heures normales d'ouverture, ce qui est une bonne pratique. Les résultats sont présentés au tableau 6 :



TABEAU 6

Résultats des observations sur la sécurisation des accès aux sites

Site no	Site clôturé	Système électronique de contrôle des barrières automatisées après les heures normales d'ouverture	Pompe ou réservoir à carburant grillagé
	A	B	C
1	oui	oui	N/A
2	oui	oui	N/A
3	non	N/A	1 réservoir sur 2
4	non	N/A	Pompe et réservoir clôturés
5	oui	non	N/A
Total	3/5	2/3	2/3
Pourcentage	60 %	66 %	66 %

1.57 Ce tableau démontre que :

- trois des cinq sites d'entreposage de carburant sont sécurisés avec des clôtures autour du terrain (colonne A);
- deux de ces trois sites clôturés ont des barrières sécurisées avec un système électronique de contrôle automatisé qui permet la programmation des heures d'ouverture et de fermeture des barrières (colonne B);
- les deux sites non clôturés possèdent un grillage qui entoure certains équipements pétroliers. Ce grillage protège partiellement l'accès aux pompes ou aux réservoirs de carburant (colonne C).

1.58 Une revue des lieux sur un site non clôturé, mais où le réservoir et la pompe sont protégés par un grillage, a démontré que le grillage est en mauvais état. Des signes évidents montrent que cette clôture a été forcée, la porte est croche et le barbelé qui entoure l'enclos est affaissé à certains endroits.



Photo 4 : Clôture forcée sur un site d'approvisionnement

1.59 Considérant l'état du grillage forcé sur un des sites d'approvisionnement (photo 4), nous avons voulu vérifier s'il était possible de se rendre jusqu'au réservoir.

Constats

1.60 Il nous a été possible d'accéder à l'intérieur de l'enclos sans difficulté, nous avons pu y pénétrer à mains nues, en moins de 10 secondes, puis actionner la pompe à carburant manuellement sans clef à puce.

1.61 À notre avis, il est important de sécuriser l'accès aux différents sites de carburant. Une clôture ou un grillage partiellement affaissé ou en mauvais état, rend possible le risque d'intrusion aux sites de carburant avec les conséquences qui s'y rattachent : vol et vandalisme. Un accès sécurisé rend difficile, voire improbable, l'accès au carburant et minimise les risques associés.

Recommandation

1.62 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de sécuriser convenablement les barrières, les grillages et les sites pour minimiser le risque d'intrusion.



Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le Service des équipements motorisés avisera le Service des immeubles de l'importance de bien entretenir les systèmes actuels, mais aussi de corriger rapidement les accès déficients. »

Sécurité des barrières

1.63 Les cours des bâtiments abritant des items de valeurs ou sensibles sont souvent clôturés pour y limiter l'accès. Les bonnes pratiques édictent également que les entrées et sorties des cours soient contrôlées par des barrières munies d'un système électronique de contrôle d'accès automatisé. Un tel système permet de programmer les heures d'ouverture et de fermeture des barrières limitant ainsi l'accès aux lieux, et ce, sans intervention humaine. Il en résulte que le risque d'oubli ou de retard pour la fermeture de la barrière est inexistant. Ce qui permet donc d'assurer une rigueur sur le contrôle d'accès des lieux.

1.64 L'accès à un lieu sécurisé en dehors des heures d'ouverture doit cependant être rendu possible pour que les utilisateurs puissent y avoir accès au besoin. Les sites munis de barrières automatisées à la Ville permettent cet accès. Pour ce faire, l'utilisateur doit présenter une carte à puce devant un lecteur. La reconnaissance de la carte active l'ouverture de la barrière (voir photos 5 et 6).



Photo 5 : Carte à puce pour l'ouverture des barrières



Photo 6 : Lecteur de carte à puce qui permet l'ouverture des barrières



1.65 Nous avons procédé à des tests afin de mesurer la sécurité des accès des sites munis d'un système électronique de contrôle d'accès automatisé des barrières, le tableau 7 en présente les résultats.

TABLEAU 7

Résultats des tests sur les contrôles d'accès exercés pour restreindre l'accès aux cartes à puce permettant l'ouverture des barrières

Site no	Site clôturé	Cartes à puce disponibles pour ouvrir la barrière sur le site	Cartes à puce accessibles pour ouvrir la barrière sur le site	Contrôle d'accès exercé pour restreindre l'accès aux cartes à puce
	A	B	C	D
1	oui	oui	oui	non
2	oui	oui	oui	non
3	non	N/A	N/A	N/A
4	non	N/A	N/A	N/A
5	oui	N/A	N/A	N/A
Total	3/5	2/2	2/2	0/2
Pourcentage	60 %	100 %	100 %	0 %

1.66 Les tests que nous avons effectués ont démontré que :

- les cartes à puce pour ouvrir la barrière sont disponibles pour les usagers dans les 2 sites munis de système électronique de contrôle d'accès automatisé des barrières (colonne B);
- les cartes à puce sont accessibles dans la totalité des endroits où elles sont disponibles (colonne C);
- aucun contrôle d'accès aux cartes à puce n'est exercé dans chacun des sites où les cartes sont disponibles, pour un taux de conformité de 0 % (colonne D).

1.67 Des rapports informatisés sont disponibles pour chacun des sites et montrent les dates et les heures d'entrée associées à l'utilisation de chaque carte. En surplus, des caméras installées sur les sites peuvent être consultées. Ces caméras ne sont cependant pas toutes fonctionnelles; la validation du niveau d'éclairage requis pour assurer une visibilité adéquate pour les caméras n'a pu être évaluée.

1.68 À notre avis, l'accès aux cartes à puce peut donner à un détenteur non autorisé un accès aux sites en dehors des heures normales d'ouverture, ce qui représente un risque de vol ou de vandalisme.



Recommandation

1.69 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de sécuriser l'accès aux cartes à puce permettant l'ouverture des barrières.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le Service des équipements motorisés avisera le Service des immeubles de l'importance de bien entretenir les systèmes actuels, mais aussi de corriger rapidement les accès déficients. »

1.70 À notre avis, des caméras non fonctionnelles ou encore jumelées à un éclairage insuffisant ne permettent pas d'assurer la sécurité des lieux et soulèvent la possibilité de vol et de vandalisme.

Recommandation

1.71 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés d'équiper chacun des secteurs avec des caméras de surveillance fonctionnelles et un système d'éclairage de bonne intensité.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le Service des équipements motorisés installera au cours de l'année 2017 des caméras dans différents sites. »

Réservoirs sécurisés

1.72 Le diesel et l'essence utilisés par les véhicules sont stockés dans les réservoirs souterrains ou hors-sol appartenant à la Ville. Les bonnes pratiques exigent que l'accès au produit contenu dans ces réservoirs soit sécurisé à la fois pour protéger son intégrité et pour éviter toute possibilité de vandalisme. Nous avons réalisé des tests pour valider la sécurité des accès au contenu des réservoirs au tableau 8.



TABLEAU 8

Résultats des tests sur la sécurité des accès aux réservoirs

Site no	Type de réservoir		Cadenas présent sur le réservoir	Cadenas barré sur le réservoir
	A		B	C
1	Souterrain		non	non
	Souterrain		non	non
2	Hors-sol		oui	oui
	Hors-sol	compartiment 1	oui	non
		compartiment 2	oui	non
3	Hors-sol		oui	non
	Hors-sol		Pompe avec serrure	Pompe non barrée
4	Hors-sol		non	non
5	Souterrain		non	non
	Souterrain		non	non
Total	9		4/9	1/9
Pourcentage			44 %	11 %

1.73 Les résultats des tests démontrent que :

- sur les 9 réservoirs visités, 4 étaient munis de cadenas, soit 44 % des réservoirs (colonne B);
- seul un des cadenas des réservoirs était barré, soit 11 % des réservoirs (colonne C);



- Les autres cadenas présents sur les réservoirs étaient soit ouverts, soit fermés sans qu'ils ne servent à barrer les réservoirs (photos 7 et 8).



Photo 7 Cadenas barré sur lui-même; bouchon et couvercle non sécurisés



Photo 8 : Cadenas non barré; bouchon et couvercle non sécurisés

Les réservoirs et leur contenu non sécurisés peuvent engendrer des conséquences majeures

1.74 À notre avis, l'absence de cadenas ou la présence de cadenas non barrés sur les réservoirs augmentent les risques associés au vol et au vandalisme et ceci peut être lourd de conséquences. Les réservoirs et leur contenu non sécurisés peuvent engendrer des conséquences majeures sur la sécurité des employés, du voisinage ou des installations et affecter la réputation de la Ville. Le risque de vandalisme peut même amener une personne malveillante à contaminer le produit par l'ajout d'une substance étrangère, substance qui peut causer des dommages irréversibles sur l'environnement ou sur les moteurs des véhicules ou occasionner une paralysie des opérations.

Recommandation

1.75 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés d'instaurer une procédure formelle pour sécuriser les réservoirs pétroliers et pour contrôler les activités de cadenassage.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le Service des équipements motorisés donnera des mandats pour installer des systèmes adéquats. Les cadenas seront gérés par le Service des immeubles. »



Système de contrôle pour gérer la consommation

Gestion de la consommation par véhicule

1.76 Une gestion de carburant efficace permet de suivre la consommation par véhicule. Les bonnes pratiques veulent que cette consommation soit suivie en fonction du kilométrage parcouru par le véhicule ou encore en fonction des heures travaillées par le véhicule. Cette information se traduit sous la forme de ratios communément appelés indicateurs de performance. Les indicateurs les plus connus et utilisés dans l'industrie se calculent en divisant, par exemple, les litres consommés par un véhicule par les kilomètres parcourus par ce dernier. Il peut s'exprimer sous différentes formes dont en litres de carburant consommé/100 kilomètres parcourus (l/100 km) ou encore en litres de carburant consommé par heure où le moteur était en marche (plus utilisé pour les véhicules outils). Ces indicateurs de gestion sont des indicateurs de base nécessaires pour assurer une bonne gestion de la consommation de carburant.

En ne connaissant pas la consommation par véhicule, il n'est pas possible de cibler une anomalie et de corriger à la source toute surconsommation

1.77 Des consommations globales telles que présentées dans les rapports de reddition de comptes pour l'ensemble des véhicules, sans égard au kilométrage effectué ou aux heures travaillées, ne donnent pas d'information significative. De savoir qu'un groupe de véhicules a pris 10 000 litres est une information intéressante, mais elle ne donne pas d'indication sur la performance d'utilisation des véhicules. En ne connaissant pas la consommation par véhicule, il n'est pas possible de cibler une anomalie et de corriger à la source toute surconsommation. La surconsommation sur un véhicule peut être attribuable à plusieurs facteurs dont :

- les conditions d'utilisation;
- les habitudes de conduite du chauffeur;
- une mauvaise pression d'air dans les pneus;
- un problème mécanique;
- la température et les conditions météo;
- du carburant non correctement compilé et associé au mauvais véhicule;
- du carburant mis dans un bidon, mais associé au véhicule;
- un vol de carburant.



1.78 Les bonnes pratiques préconisent que le suivi de consommation des véhicules avec des indicateurs de gestion, pour être efficace, se fasse au quotidien. Un suivi mensuel ne permet pas de déceler les abus, les problèmes ou les mauvaises pratiques. Dans une mer de données, il est difficile d'identifier et de cibler une problématique.

1.79 Nous avons constaté que l'information litres/100 km n'est pas disponible à la Ville pour les gestionnaires. Les seuls rapports pouvant être produits montrent la consommation en litres sans égard au kilométrage. Ceci va à l'encontre des meilleures pratiques qui veulent que soient saisis, sans intervention humaine, le kilométrage ou les heures moteurs du véhicule lorsqu'il se présente à la pompe.

1.80 Les seules informations prises en compte par le système de contrôle d'accès du carburant et qui se retrouvent sur les rapports sont le numéro de véhicule, la date et l'heure de la transaction et la quantité de carburant pompée.

1.81 À notre avis, puisque les informations concernant l'utilisateur qui a pris du carburant, le nombre d'heures moteurs ou le kilométrage fait par le véhicule ne sont pas enregistrés, l'utilisation des indicateurs de performance en regard de la consommation par véhicule ne sont pas possibles.

Recommandation

1.82 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de mettre en place les structures requises pour que le kilométrage ou les heures moteurs des véhicules soient transférés lors d'un remplissage de carburant, et ce, sans intervention humaine.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Un comité de gestion devra établir des structures d'opération. Le Service des ressources informationnelles sera mis à contribution. »

1.83 À notre avis, l'absence d'informations liées au suivi de consommation (ex. : litres/100 km) ne permet pas de cibler à la source les écarts importants de consommation de carburant en fonction de l'utilisation, d'intervenir au besoin et de corriger à l'origine les anomalies.



Recommandation

1.84 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de produire et suivre quotidiennement les consommations par véhicule avec des indicateurs de gestion.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Un comité de gestion devra établir des structures d'opération. Le Service des ressources informationnelles sera mis à contribution. »

Paramétrage des clefs à puce

1.85 Comme mentionné précédemment, chaque véhicule possède une clef à puce qui lui est propre. Le système actuel permet de codifier les clefs à puce de façon à allouer une quantité maximum de carburant par transaction pour chacune des puces, et ce, en fonction de la grosseur du réservoir de chaque véhicule. Ce paramètre attribué aux véhicules constitue en soi une bonne pratique. Par contre, le système informatisé ne limite pas le nombre de transactions par jour par véhicule. Cela veut donc dire qu'une même clef à puce peut être réutilisée à plusieurs reprises; ce qui ouvre la porte aux mauvaises pratiques (par exemple : l'utilisation d'une même clef pour plusieurs pleins successifs dans des véhicules différents ou encore du vol de carburant).

1.86 Une revue des transactions nous a permis de constater qu'il arrive qu'une clef à puce soit utilisée quelques fois de suite. En effet, il a été possible de relever que la capacité maximale de carburant que peut prendre le réservoir d'un véhicule ait été dépassée, signe d'une anomalie et que la clef à puce a été utilisée pour plus d'un véhicule. La conséquence est que du carburant est faussement attribué à un véhicule, ce qui devrait devancer son entretien puisque les entretiens sont déclenchés en fonction des quantités de carburant consommées par véhicule, occasionnant du même coup, de la surmaintenance. À l'inverse, l'autre véhicule ne se verra pas attribuer le carburant versé et son entretien pourrait en être repoussé malgré son besoin potentiel d'entretien.

Gestion des bidons

1.87 Les employés de la Ville, pour leurs besoins opérationnels, utilisent des bidons, communément appelés des « 20 litres » pour contenir et transporter du carburant. Les opérateurs remplissent les bidons de carburant et font le plein de leurs équipements lorsque requis. De cette manière ils limitent



leurs visites aux pompes à carburant pour les remplir, ce qui est une bonne pratique. Ces bidons ne sont cependant pas inventoriés ni identifiés. La Ville ignore la quantité de bidons en circulation. Ces bidons ne sont pas contrôlés ce qui ouvre la porte à des abus. Le manque de contrôle ne permet pas de s'assurer de l'utilisation du carburant pour les équipements de la Ville, de savoir où le carburant a été utilisé et quelle a été la quantité requise pour le travail effectué.

1.88 Des clefs à puce sont fournies pour mettre du carburant spécifiquement dans les bidons, 55 clefs sont en circulation, dont 80 % ont été paramétrées avec une capacité de remplissage de 40 litres, soit l'équivalent de deux bidons.

1.89 Un examen de la liste des équipements et des accessoires de la Ville démontre que plus de 98 % d'entre eux fonctionnent avec de l'essence. Pour une raison inexpliquée, des quantités importantes de diesel sont parfois mises simultanément avec la même clef à puce dédiée aux petits équipements. Par exemple, nous avons pu constater qu'en date du 14 mars 2016 entre 21 h 51 et 21 h 56, 4 transactions de diesel ont été faites en l'espace de 5 minutes avec la même clef à puce servant aux petits équipements pour un total de 118,9 litres de diesel (photo (9)).

2016/03/14	21:51	V770	2	0,91 \$	40,0 L
2016/03/14	21:55	V770	2	0,91 \$	0,2 L
2016/03/14	21:55	V770	2	0,91 \$	40,0 L
2016/03/14	21:56	V770	2	0,91 \$	38,7 L

Photo 9 : Transactions consécutives réalisées avec la même clef à puce

1.90 Advenant que ce carburant diesel ait été mis dans un véhicule de la Ville, ses maintenances ne seront pas déclenchées en temps opportun puisque ces transactions sont associées à une clef à puce dédiée aux petits équipements et non au véhicule. Ces maintenances non déclenchées ne pourront être faites dans les temps bien que le véhicule ait été utilisé, ce qui pourrait occasionner de l'usure prématurée. De plus il est pertinent de se questionner sur le fait que ces 118,9 litres de diesel ont bien été mis dans des bidons pour les équipements, bien que 98 % des équipements et des accessoires de la Ville fonctionnent à essence.



1.91 À notre avis, le manque de contrôle sur le remplissage des bidons ne permet pas de valider les transactions successives au niveau des pompes et de s'assurer de l'utilisation adéquate du carburant pour les opérations de la Ville. Ce manque de contrôle soulève aussi le risque de vol particulièrement lié à de relatives petites quantités et à la répétition de ce genre de méfait.

Recommandation

1.92 Nous avons recommandé au Service des équipements motorisés de mettre en place un mécanisme de contrôle visant à limiter l'utilisation successive d'une clef à puce reliée au remplissage des véhicules et des bidons de carburant.

Commentaires de la Direction

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Des mécanismes de contrôles seront établis et le Service des équipements motorisés responsabilisera les gestionnaires. »

CONCLUSION

1.93 L'objectif du mandat de vérification visait à identifier, mesurer et évaluer la gouvernance en place pour gérer le carburant à l'usage des services municipaux de la Ville de Saguenay.

1.94 De façon générale, il nous a été possible à travers des tests d'intrusion de constater les manques de contrôle en place pour protéger les sites d'approvisionnement en carburant. Nous avons pu, à notre guise, accéder d'abord aux différents sites et nous approprier du carburant sur chacun des sites visités, et ce, à répétition. Si nous avons pu le faire en tant que vérificateurs, des personnes mal intentionnées pourraient en faire tout autant. Il en va des actifs de la Ville et des fonds publics municipaux.

1.95 De plus, il n'existe aucun indicateur de gestion pertinent permettant de mesurer la gestion performante et l'utilisation efficace du carburant.

1.96 Finalement, les outils, systèmes, méthodes et mesures en place n'assurent pas une gestion de carburant qui soit efficace, au moindre coût possible et efficient.



Le vérificateur général ose espérer que les anomalies soulevées seront prises au sérieux, évaluées et solutionnées, dans les meilleurs délais **1.97** Le vérificateur général ose espérer que les anomalies soulevées seront prises au sérieux, évaluées et solutionnées, dans les meilleurs délais, de manière à fermer les portes actuellement ouvertes aux risques de vol de carburant et de vandalisme sur les sites de stockage, à leurs conséquences et aux coûts y étant associés.



ANNEXE I

Objectif et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif de vérification

S'assurer de la mise en place des mesures nécessaires pour assurer une gestion efficiente du carburant y compris les contrôles liés à son utilisation.

Critères de vérification :

- La Ville de Saguenay possède une structure de responsabilisation et d'imputabilité pour les consommations de carburant.
- La Ville de Saguenay possède un système de contrôle et un mécanisme de suivi efficace pour sécuriser l'approvisionnement en carburant et minimiser les risques de vol et de vandalisme.
- La Ville de Saguenay possède un système de contrôle pour gérer la consommation de carburant et pour identifier à la source une surconsommation de carburant



CHAPITRE



Gestion des permis et des certificats

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	65
Rôles et responsabilités	69
Service des finances	71
OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	71
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	72
Décision d'exiger un permis ou un certificat	72
Information fournie au citoyen	73
Normes de service	76
Détermination et affectation des ressources	77
Processus pour délivrer des permis et des certificats	79
Application de la tarification prévue	81
Surveillance exercée	83
Gestion de la performance et évaluation	85
ANNEXE I Définitions	88
ANNEXE II Règlements de la Ville liés aux permis et aux certificats	89
ANNEXE III Objectif de la vérification et critères d'évaluation	91



MISE EN CONTEXTE

2.1 La réglementation est l'un des mécanismes par lesquels les administrations peuvent promouvoir et préserver le bien-être de la collectivité ainsi que protéger l'environnement et l'intérêt public. En matière d'aménagement et d'urbanisme, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁶ habilite les municipalités à adopter des règlements de zonage, de lotissement et de construction, afin d'assurer un développement ordonné et harmonieux des milieux de vie.

2.2 C'est pour s'assurer du respect de ces règlements que les municipalités exigent l'obtention d'un permis ou d'un certificat préalablement à la réalisation de travaux. Ces autorisations permettent de vérifier ce qui se fait concrètement en matière d'aménagement du territoire dans la municipalité.

2.3 Différents types de permis ou de certificats peuvent être requis lorsque des travaux sont réalisés sur le territoire de la Ville. Le tableau 1 dresse un portrait de ceux émis ou approuvés au cours des trois dernières années, alors que le tableau 2 donne des détails sur les permis ou les certificats les plus fréquents, soit ceux émis en vertu des articles 26 et 28 du *Règlement sur les permis et certificats*⁷. Une définition des types de permis et de certificats est jointe à l'annexe I.

6. Québec, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, chap. A-19.1, à jour au 1^{er} novembre 2016.

7. *Règlement sur les permis et certificats* (VS-R-2012-6).



TABLEAU 1

**Types et nombre de permis et de certificats émis ou approuvés
de 2014 à 2016**

Types de permis ou certificats (<i>Règlement sur les permis et certificats</i>)	Nombre de permis ou certificats		
	2014	2015	2016
Permis de lotissement (art. 25)	323	244	224
Permis de construction ou certificats d'autorisation (art. 26)	5 822	5 449	5 699
Certificats d'autorisation pour des constructions, ouvrages et travaux sur les rives ou sur les littoraux (art. 28)			
Certificats d'autorisation d'affichage (art. 27)	136	103	118
Certificats d'occupation (art.29)	116	137	109
Total	6 397	5 933	6 150

Source : Logiciel des permis

Les permis approuvés sont ceux pour lesquels une demande de permis a été effectuée et les analyses de la Ville ont été complétées. Il ne reste plus qu'au demandeur de venir chercher le permis et de payer les frais afférents. Plus de 200 permis par année ne sont pas récupérés et payés par le requérant.



TABLEAU 2

Nature et nombre de permis émis ou approuvés de 2014 à 2016 en vertu des articles 26 et 28 du *Règlement sur les permis et certificats*⁸

Nature de l'intervention	Nombre de permis ou de certificats		
	2014	2015	2016
Construction/agrandissement/installation sur un bâtiment secondaire – Aménagement terrain – Transformation d'un abri d'auto en garage	2 177	1 947	2 054
Réparations	1 696	1 331	1 495
Démolition, déplacement ou enlèvement de l'usage	589	593	618
Réaménagement intérieur ou extérieur – Travaux sur la structure du bâtiment principal	55	252	278
Aménagement intérieur	137	331	261
Agrandissement d'un bâtiment principal	295	230	230
Construction d'un bâtiment principal	377	286	211
Frais administratifs	2	69	167
Changement de locateur ou d'usage	128	95	85
Commerce ou usage temporaire	37	74	69
Autres	329	241	231
Total	5 822	5 449	5 699

Source : Logiciel des permis

2.4 Plusieurs règlements encadrent l'émission de permis et de certificats. Certains établissent les règles de la Ville quant au zonage, au lotissement, à la construction ou autres. D'autres traitent des permis et des certificats à obtenir ainsi que de la tarification afférente. L'annexe II décrit sommairement ces règlements.

8. *Ibid.*, p. 65.



La multiplication des règles entraîne maintenant un travail plus élaboré pour en arriver à délivrer un permis ou un certificat

2.5 Cette réglementation n'a cessé de se complexifier au cours des dernières années, notamment en ce qui a trait aux zones de contrainte de mouvement de sol et aux constructions en bordure des cours d'eau et des milieux humides. La multiplication des règles entraîne maintenant un travail plus élaboré pour en arriver à délivrer un permis ou un certificat.

2.6 Le tableau 3 présente les frais perçus qui découlent des permis et des certificats émis, ainsi que de la tarification applicable aux dérogations mineures⁹.

TABLEAU 3

Frais perçus de 2014 à 2016 liés au contrôle exercé pour assurer le respect des règles d'urbanisme

Contrôle exercé (voir définition en annexe I)	Frais perçus (\$)		
	2014	2015	2016
Permis de lotissement (art. 25)	184 480	106 866	53 180
Permis de construction ou certificats d'autorisation (art. 26)	512 495	674 880	596 904
Certificats d'autorisation pour des constructions, ouvrages et travaux sur les rives ou sur les littoraux (art. 28)			
Certificats d'occupation (art. 29)			
Certificats d'autorisation d'affichage (art. 27)	39 067	31 421	48 094
Dérogations mineures	91 531	111 583	113 670
Total	827 573	924 750	811 848

Source : Rapports financiers internes

9. Des demandes de dérogations aux dispositions du règlement de zonage et du règlement de lotissement peuvent être formulées. Ces demandes sont normalement examinées par la Division permis, programmes et inspection, et soumises par la suite au comité consultatif d'urbanisme (CCU) pour obtenir son avis écrit qui est transmis au conseil d'arrondissement concerné, lequel rend sa décision par résolution à la suite de la tenue d'une séance publique. Plus de 200 décisions sont rendues annuellement par les CCU relativement à ces dérogations.



Rôles et responsabilités

Service de l'aménagement du territoire et urbanisme

2.7 Ce service a pour mission la planification, la conception et la mise en œuvre du développement et du « redéveloppement » de la Ville de Saguenay en établissant les politiques stratégiques, les standards, les règles applicables aux travaux municipaux et à l'occupation du territoire. Plus particulièrement, il a pour mandat :

- de favoriser la mise en place d'une vision commune tout en préservant les identités respectives des arrondissements;
- d'élaborer un schéma d'aménagement;
- de mettre en œuvre des programmes de revitalisation, de développement et de « redéveloppement » industriels et commerciaux;
- de coordonner les activités relatives au développement et à l'aménagement du territoire.

2.8 La Division permis, programmes et inspection (ci-après « Division ») de ce service assume les principales responsabilités suivantes à l'égard des permis et des certificats :

- réception et analyse des demandes d'émission de permis de construction et de certificats d'autorisation; émission, s'il y a lieu, des permis et des certificats d'autorisation; intervention auprès des professionnels impliqués dans la construction afin que les projets et les constructions soient conformes aux codes et aux règlements applicables;
- surveillance du respect des lois, des codes et des règlements relatifs aux bâtiments, à l'environnement, aux installations septiques, à l'occupation du territoire, à la salubrité ou autres; traitement des plaintes; émission des rapports, des avis et des constats d'infraction; suivi des dossiers pour assurer la mise en place des corrections, soutien du Service des affaires juridiques et greffe dans la préparation des dossiers pour la cour;
- réponse aux demandes d'informations concernant la planification de développement, les règlements d'urbanisme, les lois et règlements connexes, les projets de restauration ainsi que les modifications à apporter pour rendre un projet conforme;
- inspection des propriétés et des travaux en cours sur les chantiers de construction en vue d'assurer le respect des règlements, des lois et des codes dûment approuvés; émission d'un certificat d'occupation à la fin de la construction;



- préparation des dossiers relatifs aux programmes de subvention à la restauration domiciliaire ou commerciale, services, etc., en conformité avec les normes et règlements desdits programmes; détermination sur devis des travaux à être exécutés, étude des soumissions présentées et recommandation de l'acceptation ou du refus; réalisation des inspections nécessaires;
- soutien du comité consultatif d'urbanisme.

2.9 En 2016, cette Division comptait 31 employés et disposait d'un budget de 2,5 millions de dollars.

2.10 Des comités sont en lien avec les permis et les certificats. Le tableau 4 présente leur mandat et leur composition.

TABLEAU 4

Mandat et composition des comités liés aux permis et aux certificats

Comité	Mandat	Composition
Comité consultatif d'urbanisme (CCU)	Le comité consultatif d'urbanisme est un organisme mandaté par le conseil municipal pour donner des avis sur les demandes qui lui sont soumises en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Il a notamment le mandat d'émettre des avis aux conseils d'arrondissement sur les demandes de dérogation mineure. Il y a un CCU par arrondissement et un CCU Saguenay.	Membres permanents - Maire - Conseillers de l'arrondissement - Conseiller nommé par le conseil municipal* - Président de la Commission d'aménagement du territoire, du génie et de l'urbanisme* - Directeur de l'arrondissement - Directeur du service Aménagement du territoire et urbanisme Membres non permanents - Il s'agit de représentants de diverses associations et de citoyens
Comité Amélioration permis	Ce comité a été constitué dans le cadre du programme SAS — Système d'amélioration Saguenay qui vise à introduire les meilleures pratiques d'affaires.	Chef de la Division permis, programmes et inspection Chef de la Division systèmes du Service des ressources informationnelles

*Présents seulement pour le CCU Saguenay



Service des finances

2.11 Compte tenu des sommes d'argent qui découlent de la tarification applicable aux permis et aux certificats, le Service des finances exerce un contrôle en conciliant les revenus enregistrés avec les entrées de fonds.

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.12 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*¹⁰, nous avons réalisé une mission de vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion des permis et des certificats. Celle-ci visait à s'assurer que la gestion des permis et des certificats contribue, de manière efficiente et équitable, au respect des exigences de la Ville en matière d'urbanisme. Elle couvre principalement l'action de la Division permis, programmes et inspections. Est exclus de cette vérification, l'élaboration de la réglementation liée aux permis et aux certificats ainsi que l'établissement de la tarification afférente.

2.13 En vue de conclure sur l'objectif de la mission, la vérification a été dirigée sur les permis et les certificats les plus fréquents, soit les permis de construction ou les certificats d'autorisation prévus aux articles 26 et 28 du *Règlement sur les permis et les certificats*¹¹ de la Ville de Saguenay.

2.14 Notre approche de vérification a consisté à analyser les processus, les responsabilités et les pratiques, et à réaliser des entrevues avec les responsables pour couvrir différents éléments liés à la gestion de ces permis et certificats, telles l'affectation des ressources et la gestion de la performance. Elle a impliqué aussi la réalisation de tests sur les permis et les certificats émis afin d'évaluer la rigueur des analyses menées, l'application de la tarification prévue et les mesures prises pour assurer le respect des conditions afférentes.

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

10. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} février 2017, art. 107,8 et 107,13.

11. *Ibid.*, p. 65.



2.16 Nos travaux visaient principalement les activités effectuées en 2014, 2015 et 2016, cependant certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en juin 2017.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

À l'exception de l'inspection, la gestion des permis et des certificats soutient bien le respect des règles d'urbanisme

2.17 À l'exception de l'inspection, la gestion des permis et des certificats soutient bien le respect des règles d'urbanisme, et ce, malgré l'élargissement graduel du cadre réglementaire au fil des ans. La Division n'a pas établi de stratégie à cet effet et n'effectue des inspections qu'en réaction aux plaintes qui lui sont formulées. Ce manque de surveillance n'est pas cohérent avec le contrôle rigoureux exercé avant la réalisation des travaux et est susceptible de produire des iniquités.

2.18 Sur le plan de l'efficacité, plusieurs actions ont été posées pour améliorer la gestion des permis et des certificats, mais il reste du travail à faire, notamment en matière de gestion de la performance, d'affectation des ressources et de contrôle qualité.

Décision d'exiger un permis ou un certificat

2.19 Exiger un permis ou un certificat augmente la charge de travail de la Ville afin de procéder aux analyses nécessaires et de vérifier que les travaux réalisés par les citoyens correspondent à ceux autorisés. Pour poser une telle exigence, la Ville doit démontrer que le permis ou le certificat va amener une valeur ajoutée en termes d'application des règles d'urbanisme qu'elle a établies et qu'elle a les ressources nécessaires pour faire face à cette charge de travail. Pour ce faire, elle doit se doter de critères objectifs tels l'importance du risque, la disponibilité des ressources nécessaires et l'incidence sur les demandeurs.

2.20 Au moment de la vérification, le *Règlement sur les permis et certificats*¹² indiquait qu'un permis ou un certificat était nécessaire pour 65 types de travaux et non requis pour 20 autres. Cette décision d'exiger ou non un permis ne découle pas cependant d'une analyse qui repose sur des critères formels, de sorte qu'il est possible que des efforts liés à la gestion de ces permis et de ces certificats n'aient pas de valeur ajoutée et qu'au contraire, ils irritent indûment les citoyens.

12. *Ibid.*, p. 65.



2.21 À cet égard, l'analyse des permis et des certificats délivrés en 2016 nous a permis de constater que 18 % de ceux-ci, soit environ mille, concernent des travaux de 10 000 dollars et moins. Il s'agit là d'un bassin important de travaux pour lesquels des moyens de contrôle plus légers pourraient être envisagés lorsque ces derniers ne constituent pas un risque en matière d'urbanisme. C'est le cas, par exemple, pour les travaux à un bâtiment principal qui ne modifient pas les dimensions intérieures de celui-ci.

Recommandation

2.22 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspections de revoir la pertinence d'exiger un permis ou un certificat pour des travaux de faible valeur et qui ne représentent pas un risque important en matière d'urbanisme.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et dans le cadre de la révision de nos outils de planification qui s'amorcera dès l'automne ce volet sera réévalué. Il sera aussi abordé la possibilité d'introduire, à partir de l'outil info-permis, un formulaire d'autodéclaration pour certains permis qui nécessitent moins de vérification. »

Information fournie au citoyen

2.23 Pour qu'un système de gestion des permis et des certificats soit efficace et efficient, il est nécessaire que le citoyen en connaisse l'existence, comprenne sa finalité et soit conscient de ses responsabilités. Il est donc du devoir de la Ville d'informer les citoyens à cet égard pour les amener à collaborer de façon à ce que le contrôle puisse être exercé dans les meilleures conditions possible tant pour la Ville que pour les citoyens.

2.24 Minimale, l'information suivante devrait être communiquée :

- les règles d'urbanisme en vigueur;
- les travaux qui nécessitent l'obtention d'un permis ou d'un certificat;
- les modalités à suivre avant, pendant et au terme des travaux, notamment :
 - l'identification du point d'entrée des demandes de permis ou de certificats;



- l'information et les documents qui sont requis pour obtenir un permis ou un certificat;
- le délai normalement nécessaire à la Ville pour délivrer un permis ou un certificat;
- le coût d'un permis ou d'un certificat et le moment où celui-ci est exigible;
- les contrôles susceptibles d'être appliqués pour toute demande de permis ou de certificats;
- l'information à transmettre à la Ville lorsque les travaux sont exécutés.

La Ville a le souci de bien informer le citoyen pour qu'il puisse assumer adéquatement ses responsabilités lorsqu'il procède à des travaux

2.25 Dans l'ensemble, que ce soit en personne, par téléphone, par courriel ou par son site Internet, la Ville a le souci de bien informer le citoyen pour qu'il puisse assumer adéquatement ses responsabilités lorsqu'il procède à des travaux. Elle lui présente aussi l'avantage qu'il peut tirer de l'exercice. Une grande quantité d'information est notamment disponible sur le site Internet de la Ville dans l'outil « Info-permis » qui cible l'information pertinente aux travaux à réaliser et indique les documents à joindre à la demande. En 2016, 38 % des demandes étaient transmises de façon électronique, soit par courriel ou par l'outil « Info-permis ».

2.26 En ce qui a trait au traitement des demandes transmises de façon électronique, bien que la Ville confirme leur réception par courriel automatisé, le document ne donne ni le coût estimé du permis ou du certificat correspondant aux travaux projetés ni le moment où il doit être payé. Le citoyen est informé que sa demande sera prise en charge au cours des deux prochains jours ouvrables, mais il n'y a aucune indication sur le délai auquel il doit s'attendre pour obtenir son permis ou son certificat. Ce dernier doit alors s'en remettre à une indication générale publiée à l'article 54 du *Règlement sur les permis et certificats*¹³ (voir le tableau 5).

13. *Ibid.*, p. 65.



TABEAU 5

Information générale portant sur le délai de délivrance ou de refus

Délai de délivrance ou de refus
Le délai de délivrance ou de refus d'un permis ou certificat varie selon la nature du permis ou du certificat. Par ailleurs, ce délai de délivrance peut être prolongé lorsque des circonstances particulières l'imposent. Les délais de délivrance sont les suivants : 1° pour un permis de lotissement, le délai est établi à 90 jours; 2° pour un permis de construction ou un certificat d'autorisation autre que pour une activité temporaire, le délai est établi à 30 jours; 3° pour un certificat d'occupation ou d'occupation temporaire, le délai est établi à 30 jours; 4° pour un certificat d'autorisation pour un commerce temporaire, le délai est établi à 30 jours. Ces délais s'appliquent seulement et uniquement à partir du moment où le dossier de la demande est complet.

2.27 Enfin, le citoyen n'est pas systématiquement informé des contrôles susceptibles d'être appliqués par la Ville sur les travaux réalisés.

Recommandation

2.28 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection de confirmer au citoyen lors de la réception de sa demande en ligne le délai qui sera nécessaire pour délivrer le permis demandé, l'estimation du montant qu'il devra déboursier et à quel moment il devra être payé.

Commentaires de la Division

« La confirmation de la réception de la demande de permis en ligne est opérationnelle depuis 2015, mais nous sommes d'accord à y apporter des améliorations en regard des délais de traitement et des coûts. »



Normes de service

2.29 Les normes de service favorisent l’efficacité et l’efficience des services aux citoyens en contribuant à affecter correctement les ressources et à mesurer la performance. Elles sont normalement établies en termes de qualité des services, de délai et de satisfaction des personnes à qui sont destinés ces services.

2.30 En ce qui a trait aux normes de service relatives aux permis et aux certificats, différents éléments peuvent être pris en compte pour établir ces normes, notamment les besoins et les contraintes des personnes qui effectuent une demande de permis ou de certificat et les attentes de la Direction de la Ville en matière d’application des normes d’urbanisme.

Depuis 2015, la Division s’est dotée de normes de service en regard des délais de délivrance des permis et des certificats

2.31 Depuis 2015, la Division s’est dotée de normes de service en regard des délais de délivrance des permis et des certificats en vue d’augmenter le nombre de demandes traitées ainsi que la qualité et la cohérence des analyses menées. Ces demandes de permis ou de certificat étaient initialement classées par des superviseurs selon leur complexité, mais depuis 2017 cette tâche est attribuée à une ressource « pivot » qui en plus s’assure du caractère complet des demandes. Le tableau 6 présente les normes de services adoptées pour chacune des trois catégories retenues.

TABLEAU 6

Normes relatives au délai de traitement pour chaque catégorie de demande de permis ou de certificats

Catégories de demande	Complexité	Délai de traitement (à partir du moment où l’information est complète)
Groupe A	Demande sans contrainte particulière	3 à 5 jours
Groupe B	Demande nécessitant certaines vérifications ou l’ajout de document	7 à 10 jours
Groupe C	Demande de permis à caractère commercial ou faisant appel à une expertise particulière	10 jours et plus



Les responsables ne cumulent pas les données nécessaires pour mesurer la performance obtenue en regard des délais, de la qualité des analyses et de la satisfaction des citoyens

2.32 Ces trois catégories de demande se subdivisent en plusieurs types de permis. Nous avons noté que les délais spécifiques à chaque type de demande n'ont pas été communiqués aux inspecteurs. Ils ne peuvent ainsi organiser leur travail qu'en fonction de grands paramètres pour satisfaire les attentes de la Direction. De plus, bien que le regroupement des demandes en trois catégories ait servi à attribuer les demandes de permis et de certificats dans une recherche d'une meilleure efficacité et efficacie, les responsables ne cumulent pas les données nécessaires pour mesurer la performance obtenue en regard des délais, de la qualité des analyses et de la satisfaction des citoyens. La Division se prive ainsi d'une précieuse information en vue d'améliorer le service aux citoyens.

Recommandation

2.33 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection d'officialiser les normes de services adoptées et d'utiliser ces normes pour gérer sa performance.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et tous les employés ont été rencontrés en groupe et individuellement en début d'année pour leur faire part des objectifs du service pour l'année. L'information sur les délais de traitement sera intégrée dans l'application des permis. »

Des données statistiques sur la performance du traitement des demandes sont déjà existantes et utilisées depuis le début de 2017 et nous pensons qu'il sera nécessaire d'affecter une personne à la gestion de l'information et au suivi des opérations pour la Division des permis (statistiques, communication, vérifications, etc.). »

Détermination et affectation des ressources

2.34 Les ressources de la Ville sont limitées. Que ce soit pour les permis et les certificats ou pour d'autres activités, la Ville doit déterminer de façon judicieuse la quantité de ressources nécessaires à leur gestion. Des ressources insuffisantes ne permettront pas de répondre à la demande. Trop de ressources ne favoriseront pas l'efficacité des activités. Un soin particulier doit être apporté aussi pour les affecter en cohérence avec les besoins et les normes de service que la Ville a déterminés pour desservir ses citoyens.



2.35 Compte tenu de son incidence sur la performance, l'exercice doit être soutenu par une analyse rigoureuse basée sur des critères pertinents tels la nature et le volume des activités anticipées.

Le système des demandes de service client implanté en 2015 a permis de réduire le travail direct d'information auprès des citoyens que devaient accomplir les inspecteurs

2.36 À ce chapitre, les efforts déployés pour établir les normes de services en vue d'atteindre une meilleure efficacité et efficacité ont amené une redistribution et une spécialisation des ressources. Ainsi, le système des demandes de service client (DSC) implanté en 2015 a permis de réduire le travail direct d'information auprès des citoyens que devaient accomplir les inspecteurs. De plus, l'analyse des demandes de permis et de certificats a été centralisée à l'arrondissement de Chicoutimi et confiée à des inspecteurs selon leur niveau d'expertise et des inspecteurs localisés à l'arrondissement de Jonquière sont depuis peu dédiés à l'inspection.

2.37 Bien que ces changements semblent logiques, nous n'avons pas retracé d'analyse étayée pour soutenir, en fonction des responsabilités qui incombent à la Ville et de différents niveaux de service, le nombre et la nature des ressources requises et leur distribution entre les fonctions d'analyse des demandes, d'inspection et d'administration des programmes de subvention à la restauration domiciliaire ou commerciale. Un tel exercice aurait permis aux responsables d'autoriser les ressources qui correspondent à leurs attentes en termes de service et, dans un contexte de ressources limitées, de démontrer l'incidence de coupures budgétaires lorsqu'elles sont envisagées.

2.38 Par ailleurs, le système donne accès en temps réel aux dossiers attribués à chaque inspecteur. Bien que cette fonctionnalité permette de cibler les endroits où le rythme de traitement des dossiers est plus lent et d'y réagir, elle ne favorise pas un suivi systématique de l'utilisation des ressources pour être en mesure de les réaffecter avec diligence selon les besoins et pour assurer leur pleine utilisation.

Recommandation

2.39 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection de déterminer et d'affecter les ressources nécessaires à la gestion des permis et des certificats sur la base d'une analyse rigoureuse.



Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et cette année la gestion des ressources s'est effectuée en fonction des données statistiques que nous avons depuis l'implantation de la DSC en 2015. Des améliorations devront être apportées à l'application des permis pour obtenir un meilleur suivi sur les permis (pour le citoyen et pour l'interne) et l'affectation d'une personne dédiée à la gestion de l'information et au suivi des opérations pour la Division des permis sera assurément fort utile à l'atteinte de cet objectif. »

Processus pour délivrer des permis et des certificats

2.40 Les processus de gestion permettent d'établir une façon efficace et organisée de réaliser les activités nécessaires à la production de résultats. Ils favorisent donc l'efficacité incluant la qualité et la cohérence. Une organisation dotée de processus bien étayés est en outre plus à l'abri des pertes d'expertise susceptibles de survenir lors du départ d'employés clés.

2.41 De tels processus sont particulièrement importants pour la gestion des permis et des certificats compte tenu de la multiplicité et de la complexité des règles établies en matière d'urbanisme et du fait que plusieurs inspecteurs s'assurent du respect de ces règles. Ces processus réfléchis dans un contexte neutre éliminent aussi tout élément de partialité pouvant découler de pressions indues sur le système de délivrance des permis et des certificats.

2.42 Nous avons pu observer que les demandes de permis ou de certificats peuvent être analysées avec rigueur par l'inspecteur après que ce dernier ait obtenu au dossier central de la propriété toutes les informations pertinentes requises pour le projet. L'inspecteur possède alors une vue d'ensemble de la propriété lui permettant de répondre à la demande du citoyen. De plus, dans le logiciel des permis, des champs obligatoires à compléter assurent un certain contrôle en lien avec la réglementation, et ce, avant l'émission de celui-ci.

2.43 La Division a aussi développé une série de procédures et d'outils de travail qu'elle a regroupés dans une bibliothèque virtuelle afin de soutenir le travail des inspecteurs. Tout en reconnaissant la pertinence d'une telle banque d'information, nous avons remarqué que sa structure n'en permet pas une consultation conviviale, ce qui fait en sorte que les inspecteurs l'utilisent peu.



2.44 De plus, pour la majorité de demandes de permis ou de certificats, les inspecteurs utilisent une liste de contrôle sur laquelle ils indiquent, en fonction de la nature spécifique des travaux prévus, les éléments de conformité à analyser de même que la date où ceux-ci ont effectivement été vérifiés. Cette pratique favorise une analyse complète des dossiers ainsi que leur cohérence. Elle documente le travail d'analyse qui a été effectué.

Les inspecteurs ne s'assurent pas que les documents exigés au terme des travaux sont effectivement déposés par les demandeurs

2.45 Pour nous assurer de la portée adéquate des analyses des inspecteurs et de la cohérence des résultats de ces analyses avec les décisions de délivrer ou non les permis et les certificats demandés, nous avons analysé 72 dossiers traités de 2014 à 2016. Ce travail nous amène à conclure que les analyses menées par les inspecteurs avant l'émission d'un permis ou d'un certificat couvrent l'ensemble des exigences d'urbanisme applicables et permettent de communiquer l'information pertinente aux demandeurs. Par contre, les inspecteurs ne s'assurent pas que les documents exigés au terme des travaux sont effectivement déposés par les demandeurs. Le suivi de la production de ces documents permettrait à la Ville d'obtenir une certaine assurance que les travaux réalisés sont conformes à ceux autorisés.

Recommandation

2.46 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection de structurer de manière plus conviviale la bibliothèque de procédures et d'outils mis à la disposition des inspecteurs.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation malgré que le contenu de la bibliothèque a été largement diffusé et à maintes reprises aux inspecteurs jusqu'à maintenant.

Afin d'améliorer l'accès à la bibliothèque, nous allons regarder la possibilité avec le Service des ressources informationnelles de l'intégrer dans l'application des permis, ce qui constituerait une nette amélioration. »



Recommandation

2.47 Nous avons recommandé à la Division permis, programme et inspection d'exercer un suivi des documents exigés au terme des travaux.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation qui est essentielle dans le processus de suivi de l'émission d'un permis. Nous comptons ajouter au logiciel de permis une application mentionnant les documents à venir pour compléter le suivi (ex. : certificat de localisation suite aux travaux) et incluant une procédure de rappel jusqu'à la réception des documents manquants. »

Recommandation

2.48 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection de contrôler la qualité des analyses menées par les inspecteurs.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et nous vous confirmons notre intention que la Direction du service effectue dès la fin de 2017 des vérifications sur un échantillon sélectionné (selon des paramètres reliés aux risques). »

Application de la tarification prévue

2.49 La tarification permet de faire assumer, en partie ou en totalité, le coût d'un service par l'utilisateur. En plus de compenser la Ville pour les efforts fournis, elle contribue à rationaliser l'utilisation des services municipaux puisqu'ils comportent un coût direct pour les bénéficiaires.

2.50 L'article 119 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁴ stipule que le conseil d'une municipalité peut, par règlement, établir un tarif d'honoraires pour la délivrance des permis et des certificats, ou d'une catégorie d'entre eux établie suivant le type de construction ou d'usage projeté. Le chapitre 5 du règlement ayant pour objet de fixer la tarification

14. *Ibid.*, p. 65.



générale présente celle adoptée par la Ville pour l'exécution de travaux ainsi que la fourniture de services ou de biens par le Service de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment celle relative aux permis et aux certificats.

2.51 Sans remettre en question les tarifs établis, nous avons vérifié leur application de même que le moment où ils ont été perçus. À cet égard, la tarification est la plupart du temps calculée automatiquement par le système de gestion des permis selon la nature des travaux ou des services, ce qui assure une application rigoureuse de la tarification. Une conciliation entre les revenus enregistrés et les sommes effectivement perçues est également faite. Les tests effectués ont confirmé l'application adéquate de cette tarification.

2.52 Cependant, nous avons constaté qu'une proportion des efforts liés à la gestion des permis et des certificats n'aboutit pas à la délivrance des autorisations demandées.

2.53 Le tableau 7 fait état du nombre de ces demandes.

TABLEAU 7

**Nombre de demandes qui n'ont pas abouti à la délivrance
d'un permis ou d'un certificat**

Nombre de demandes	2014	2015	2016
Analyse complétée (demandes approuvées)	Environ 200 par année		
Analyse non complétée (demandes annulées)	483	321	212

2.54 Il est inévitable pour diverses raisons que le traitement d'une certaine proportion des demandes soit suspendu en cours de route. Cependant, il est de la responsabilité de la Ville de cumuler et d'analyser des données sur leurs causes de façon à en contrôler l'ampleur, ce qu'elle ne fait pas.

Recommandation

2.55 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection d'examiner la problématique liée aux analyses qui ne mènent pas à la délivrance de permis ou de certificats de façon à prendre des mesures pour en contrôler l'ampleur.



Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et nous prévoyons mettre en place un mécanisme visant à fermer les dossiers inactifs incluant une procédure de vérification pour inspection et un processus automatique d'annulation du permis (après un délai). »

Surveillance exercée

2.56 La présente section traite de la surveillance tant des travaux autorisés par la Ville que de ceux qui ne l'ont pas été.

Travaux autorisés

2.57 Poser l'exigence d'un permis ou d'un certificat permet de contrôler a priori la conformité des travaux envisagés par les citoyens aux règles d'urbanisme établies. Malgré tout, il y a un risque que les règles ne soient pas respectées. C'est pourquoi il doit y avoir une certaine forme de contrôle a posteriori.

Une stratégie d'inspection basée sur les risques encourus doit être établie

2.58 Compte tenu des ressources limitées de la Ville, il n'est pas nécessaire que tout soit systématiquement contrôlé. Une stratégie d'inspection basée sur les risques encourus doit être établie. Or, la Ville ne dispose pas encore d'une telle stratégie et, en pratique, elle ne procède à une inspection que si elle reçoit une plainte. En 2016, 37 plaintes ont été reçues pour des travaux autorisés, mais non conformes à la réglementation. Des travaux mal exécutés sont alors susceptibles d'entraîner des problèmes. Par exemple, au cours des deux dernières années, les branchements pour l'aqueduc et les égouts effectués dans le cadre des travaux autorisés n'ont pas fait l'objet d'une inspection lors de leur réalisation. Un nouveau règlement a d'ailleurs été adopté en juin 2016 pour mieux encadrer ces branchements.

2.59 Au cours des derniers mois, la Division a pris des mesures pour rendre le citoyen davantage autonome (ex : « Info-permis ») et améliorer son efficacité. Les gains espérés lui permettent d'envisager de mettre en place des procédures d'inspection dès 2017.



Travaux non autorisés

Pour renforcer l'obligation d'obtenir un permis ou un certificat, la Ville se doit de mettre des efforts pour déceler et gérer ces situations

2.60 Par ailleurs, il est possible qu'intentionnellement ou non, des citoyens réalisent des travaux sans les permis requis et qu'ils contournent ainsi le contrôle mis en place par l'exigence d'un permis ou d'un certificat. Outre les problèmes d'urbanisme et administratifs que ces travaux peuvent causer, cette situation est inéquitable envers les citoyens qui se conforment. Pour renforcer l'obligation d'obtenir un permis ou un certificat, la Ville se doit de mettre des efforts pour déceler et gérer ces situations.

2.61 Également, aucune stratégie n'est établie et appliquée sur ces travaux. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les plaintes relatives aux travaux non autorisés (voir tableau 8) ont augmenté de façon significative au cours des trois dernières années.

TABLEAU 8

Nombre de plaintes liées aux travaux réalisés sans l'obtention d'un permis ou d'un certificat

Provenance de la plainte	2014	2015	2016
Division permis, programme et inspection	0	0	130
Autres services de la Ville de Saguenay	38	6	12
Externe	115	178	115
Total	153	184	257

Recommandation

2.62 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection d'établir une stratégie d'inspection des travaux autorisés et de surveillance des travaux non autorisés basée sur une analyse des risques et la réévaluer périodiquement à la lumière des tendances observées.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et malgré que nous ayons déjà en place des procédures en fonction du type d'intervention et de l'urgence de la situation, nous effectuerons une mise à niveau des interventions terrain en cohérence avec l'amélioration des procédures de travail. »



Recommandation

2.63 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection d'élaborer et de mettre en place des procédures d'inspection précisant les modalités de réalisation de ces inspections, les éléments à documenter de même que la façon d'intervenir pour amener les contrevenants à apporter les correctifs nécessaires et les sanctionner s'ils n'obtempèrent pas.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et, en collaboration avec nos inspecteurs dédiés aux inspections, nous sommes à renouveler nos critères. Cette nouvelle approche devrait être opérationnelle dans les prochains mois. »

Gestion de la performance et évaluation

2.64 La mesure de la performance permet à l'aide d'indicateurs pertinents de suivre les activités et les processus, et de vérifier si les résultats obtenus sont en lien avec ce qui était attendu. Elle vise notamment à documenter les progrès vers l'atteinte des objectifs préétablis en termes d'efficacité, d'efficience ou de qualité. Cette information contribue à améliorer l'administration d'une activité ainsi qu'à rendre compte de la performance obtenue.

2.65 Il peut arriver aussi que des activités et des processus ne conviennent plus parce que le contexte s'est modifié ou encore que le système en place n'atteint pas ses objectifs ou comportent des problèmes de fonctionnement. C'est pourquoi au-delà du suivi continu de la performance, il est nécessaire de faire le point périodiquement sur l'efficacité, l'efficience et la qualité des services et d'apporter les ajustements requis.

Des efforts importants sont consacrés depuis quelques mois à l'amélioration de la gestion des permis et des certificats

2.66 Des efforts importants sont consacrés depuis quelques mois à l'amélioration de la gestion des permis et des certificats dans le cadre notamment du programme de développement sur les meilleures pratiques d'affaires (Système d'Amélioration Saguenay). Les orientations de la Division pour 2017, exprimés sous forme de défis sont les suivantes :

- poursuivre le projet de réorganisation de la Division afin de maintenir le virage qualité « Centralisation des activités »;
- mettre l'emphasis sur la polyvalence des inspecteurs;



- intégrer les changements du transfert des applications Java vers WinDev;
- harmoniser les procédés afin d'optimiser le travail;
- intégrer les changements dus à l'implantation du logiciel de gestion des demandes de service client DSC;
- poursuivre le virage Web pour le service aux professionnels;
- délivrer des permis sans papier;
- numériser les permis existants.

2.67 Cependant, ces orientations ne sont pas soutenues par des objectifs, des indicateurs et des cibles. L'appréciation de la performance devient alors subjective, tout comme la reddition de comptes qui s'ensuit. Un pas a été franchi récemment par l'adoption de normes de services, mais l'information nécessaire pour suivre la performance en regard de ces normes n'est pas colligée.

2.68 En complément à ces efforts, nous n'avons pas retracé de réflexions plus fondamentales visant à répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure le système de gestion des permis et des certificats contribue-t-il au respect des règles d'urbanisme?
- Dans quelle mesure les efforts sont-ils dirigés sur les éléments importants qui présentent un risque?
- Est-ce que d'autres moyens plus efficaces devraient être envisagés pour assurer le respect de certaines règles d'urbanisme?
- Dans quelle mesure les actions du Service de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de la Division, des comités consultatifs d'urbanisme (volet dérogations mineures) et des conseils d'arrondissement sont-elles cohérentes?

Recommandation

2.69 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection de se doter d'indicateurs de gestion et de cibles pour mesurer, apprécier et rendre compte de l'efficacité, de l'efficacité et de la qualité du système de gestion des permis et des certificats.



Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation, et ce, malgré que nous avons déjà en place quelques indicateurs, il nous reste du travail afin d'améliorer le système d'information (statistiques, délais). »

Recommandation

2.70 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection de structurer le système d'information pour pouvoir mesurer de façon continue la performance.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et nous avons certains outils en place pour vérifier la répartition du travail et le nombre de dossiers traités par inspecteurs. Toutefois, des améliorations seront nécessaires afin de nous permettre une analyse plus fine des performances requises à des démarches d'optimisation des ressources. »

Recommandation

2.71 Nous avons recommandé à la Division permis, programmes et inspection de procéder, conjointement avec ses partenaires internes, à l'évaluation périodique du système de gestion des permis et des certificats et d'apporter avec diligence les correctifs nécessaires.

Commentaires de la Division

« Nous sommes en accord avec cette recommandation et au niveau de l'application, nous proposons la mise en place d'un comité afin de réévaluer et assurer le suivi du système de gestion des permis.

Ce comité devrait comprendre, outre notre service, le Service des ressources informationnelles et le Service des communications. Ce comité sera alimenté par les analyses effectuées par la personne dédiée à la gestion de l'information et au suivi des opérations et par des sondages sur la satisfaction de la clientèle. »



ANNEXE I

Définitions

Permis de lotissement :	Permis émis lorsqu'une demande d'opération cadastrale est conforme aux dispositions du règlement portant sur le lotissement s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay.
Permis de construction ou certificats d'autorisation :	Permis émis pour s'assurer que les demandes de travaux liés à la construction respectent les orientations et objectifs énoncés à cet effet au plan d'urbanisme.
Certificat d'autorisation d'affichage :	Certificat requis pour quiconque désire édifier, agrandir, reconstruire, modifier, réparer, déplacer, apposer, installer, finir ou peindre une enseigne sur le territoire de la Ville.
Certificat d'autorisation pour des constructions, ouvrages et travaux sur les rives ou sur les littoraux :	Certificat requis pour toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux qui sont susceptibles de détruire ou de modifier la couverture végétale des rives, ou de porter le sol à nu, ou d'en affecter la stabilité, ou qui empiètent sur le littoral, à l'exception des constructions, ouvrages et travaux relatifs aux activités d'aménagement forestier, dont la réalisation est assujettie à la <i>Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier</i> ¹⁵ et à ses règlements d'application.
Certificats d'occupation :	Certificat requis pour toute occupation d'un immeuble nouvellement érigé, modifié en partie ou en totalité ou dont on a changé l'usage, sauf pour les habitations de certaines classes d'usage.
Dérogação mineure :	Mesure d'exception aux normes des règlements de zonage et de lotissement applicables sur le territoire de la Ville de Saguenay et permettant, à certaines conditions, un écart avec la ou les normes de la réglementation.

15. Québec, *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, RLRQ, chap. A-18.1.



ANNEXE II

Règlements de la Ville liés aux permis et aux certificats

Règlements	Description
<i>Règlement portant sur le zonage s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay (VS-R-2012-3)</i> Janvier 2012	Ce règlement vise à régir le zonage pour l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay suivant les orientations et objectifs énoncés à cet effet au règlement sur le plan d'urbanisme.
<i>Règlement portant sur le lotissement s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay (VS-R-2012-4)</i> Janvier 2012	Ce règlement vise à régir le lotissement pour l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay suivant les orientations et objectifs énoncés à cet effet au plan d'urbanisme.
<i>Règlement portant sur la construction s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay (VS-R-2012-5)</i> Janvier 2012	Ce règlement vise à régir la construction pour l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay suivant les orientations et objectifs énoncés à cet effet au plan d'urbanisme.
<i>Règlement sur les permis et certificats (VS-R-2012-6)</i> Janvier 2012	Ce règlement précise les situations où un permis ou un certificat doit être obtenu pour pouvoir entreprendre des travaux ainsi que les modalités à suivre.
<i>Règlement portant sur les dérogations mineures s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay (VS-R-2012-7)</i> Janvier 2012	Le présent règlement, adopté par la Ville en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> (L.R.Q., chapitre A-19.1), vise à régir les dérogations mineures pour l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay.
<i>Règlement portant sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (P.P.C.M.O.I.) s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay (VS-R-2012-9)</i> Janvier 2012	Le présent règlement vise à autoriser sur demande et en fonction de critères préétablis un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble malgré le fait qu'il déroge à l'un ou l'autre des règlements d'urbanisme de la Ville de Saguenay.
<i>Règlement portant sur les usages conditionnels s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay (VS-RU-2012-77)</i> Novembre 2012	L'objet du présent règlement consiste à permettre, à certaines conditions et selon certaines normes, qu'un usage soit implanté ou exercé dans une zone déterminée par le règlement de zonage.



ANNEXE II (SUITE)

Règlements de la Ville liés aux permis et aux certificats

Règlements	Description
<i>Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale</i> (VS-RU-2013-115) Août 2013	Ce règlement a pour objet d'exiger, de la part du requérant qui demande un permis de construction ou un certificat d'autorisation concernant les projets assujettis, la présentation d'un plan d'implantation et d'intégration architecturale, et ce, en plus des documents, plans et renseignements exigés par le <i>Règlement sur les permis et certificats</i> .
<i>Règlement ayant pour objet de fixer la tarification générale sur l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay et abrogeant tout règlement ou toute disposition de règlements antérieurs incompatibles</i> (VS-R-2014-54) Juin 2014	Ce règlement vise à établir les frais d'utilisation de divers services offerts aux citoyens, aux organismes et aux autres municipalités.
<i>Règlement concernant l'occupation du domaine public de la Ville de Saguenay et abrogeant le règlement numéro VS-R-2008-22</i> (VS-R-2014-117) Décembre 2014	Ce règlement établit les modalités d'utilisation et la taxe ou tarification applicables à une utilisation du domaine public de la Ville par un tiers, autorisés ou non, et la tarification applicable pour la gestion et l'autorisation des demandes.
<i>Règlement portant sur la construction, l'utilisation et l'entretien des branchements de service et des réseaux d'égouts et d'aqueduc et abrogeant tous règlements ou toutes dispositions de règlements antérieurs incompatibles</i> (VS-R-2016-56) Juin 2016	Les dispositions du règlement ont pour objet de régir les branchements de service d'aqueduc et d'égout sur l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay.



ANNEXE III

Objectif de la vérification et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de saines pratiques de gestion et divers cadres d'évaluation liés au sujet.

Objectif de la vérification

S'assurer que la gestion des permis et des certificats contribue, de manière efficiente et équitable, au respect des exigences de la Ville en matière d'urbanisme.

Critères d'évaluation

- Le choix d'exiger un permis ou un certificat est basé notamment sur une évaluation du risque de non-respect des exigences de la Ville en matière d'urbanisme ainsi que de son incidence.
- L'information fournie au citoyen lui permet d'identifier facilement les situations pour lesquelles il doit faire une demande de permis ou de certificats de même que les modalités à suivre.
- Des normes de service propres à la gestion des permis et des certificats sont établies.
- Les ressources affectées à la gestion des permis et des certificats sont déterminées en fonction d'une estimation de la nature et du volume des activités qui y sont liées ainsi que des normes de service à respecter.
- Des processus sont établis en vue d'assurer une analyse appropriée et cohérente des demandes de permis et des certificats.
- La tarification prévue aux règlements est appliquée correctement et avec diligence.
- Une surveillance est exercée pour s'assurer que les travaux sont réalisés en conformité avec ceux qui sont autorisés.
- Une stratégie est établie et appliquée en vue de détecter et sanctionner les personnes qui réalisent des travaux sans les permis ou les autorisations requis.
- Des indicateurs de performance liés à la gestion des permis et des certificats ont été définis et une information fiable en permet le suivi.
- Une évaluation périodique de la gestion des permis et des certificats est effectuée pour s'assurer qu'elle soutient adéquatement le respect des exigences de la Ville en matière d'urbanisme.



CHAPITRE



Gestion des ententes d'achat contractuelles

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	97
Roles et responsabilités	97
OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION	98
PORTÉE ET ÉTENDUE DU MANDAT	99
RÉSUMÉ DU TRAVAIL EFFECTUÉ	99
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	100
Prix saisis dans le système comparé aux prix convenus	100
Respect des ententes d'achat contractuelles par les services utilisateurs	100
Contrôles des prix facturés et des postes budgétaires	102
Reddition de comptes	104

MISE EN CONTEXTE

3.1 Une entente d'achat contractuelle est un contrat conclu avec un fournisseur, généralement pour faire suite à un appel d'offres qui balise à la fois la nature des produits ou des services à acheter, les prix qui seront payés pour les acquérir et qui déterminent la durée du contrat. L'entente est pour un temps déterminé, mais peut comporter une ou des options de renouvellement aux conditions stipulées dans l'appel d'offres.

3.2 L'entente d'achat contractuelle permet de convenir avec un fournisseur du prix et des modalités concernant la fourniture d'un bien ou d'un service dont on ignore la quantité exacte qui sera nécessaire et le moment précis où l'on en aura besoin. C'est le cas notamment du bitume (asphalte). La municipalité sait qu'elle aura besoin de bitume et connaît approximativement le nombre de tonnes métriques qu'elle utilise en moyenne annuellement. Cependant, la nature des travaux à effectuer et la température qu'il fera peuvent faire varier la quantité et le moment où la Ville en aura besoin. Cela s'applique à plusieurs produits et services, par exemple la fourniture de gravier, les services de livraison ou les services de réparation spécifique.

*Sept services
sur treize utilisent
couramment les
ententes d'achat
contractuelles*

3.3 En 2014, les achats effectués par la municipalité se sont élevés à 150 millions de dollars. Cette même année, il existait 579 ententes contractuelles et le montant des ententes conclues a été de 45,6 millions de dollars. Ces ententes peuvent s'échelonner sur plusieurs années. Sept services sur treize utilisent couramment les ententes d'achat contractuelles. La majorité des services utilisateurs sont les services opérationnels tels les Services des travaux publics, des équipements motorisés et des immeubles. Les achats réalisés par des ententes d'achat contractuelles en 2014 représentaient 30 % des achats de la municipalité.

Rôles et responsabilités

3.4 La Division de l'approvisionnement (ci-après « Division ») du Service des finances, est responsable d'identifier les ententes d'achat avantageuses pour la Ville et de les conclure avec les fournisseurs.

3.5 La Division a pour mission de pourvoir aux besoins des services municipaux en matière d'acquisition, par achat ou location de biens meubles et immeubles, ainsi que d'acquisition de services, et ce, dans le respect des lois et des politiques en vigueur.



3.6 Elle doit également assurer la coordination de tout le processus régissant les appels d’offres et soumissions dans un contexte de concurrence transparent et objectif.

3.7 La Division est responsable de rechercher les meilleures sources d’approvisionnement et de favoriser la réalisation d’économie d’échelle par la mise en commun des besoins et la consolidation des volumes d’achat de tous les services.

3.8 Pour ce faire, la Division doit :

- assurer le soutien et l’assistance nécessaire aux requérants dans leurs projets et leur secteur d’activité, pour tout ce qui concerne les approvisionnements en biens et en services;
- assurer la gestion des magasins répartis sur le territoire afin de répondre aux besoins des services opérationnels;
- assurer l’acquisition de biens et de services au meilleur prix selon les politiques et les lois qui la régissent;
- assurer le suivi des informations auprès des fournisseurs et des services requérants.

3.9 En 2012, la Division s’est donnée comme objectifs d’augmenter le nombre d’ententes d’achat contractuelles afin de rendre plus autonomes les services opérationnels, de diminuer les délais d’approvisionnement, de regrouper les appels d’offres afin de profiter d’escompte de volume et de diminuer les pertes de temps liées à des achats ponctuels répétitifs.

OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION

3.10 En vertu des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q. chapitre C-19), nous avons réalisé une mission de vérification d’optimisation des ressources portant sur la gestion des ententes d’achat contractuelles. L’objectif de ce mandat était d’évaluer dans quelle mesure le cadre de contrôle mis en place par l’Administration municipale permet de :

- s’assurer que le processus respecte les lois, les règlements, les politiques ainsi que les directives en vigueur;
- s’assurer que les services utilisateurs respectent les ententes d’achat contractuelles en vigueur;



- s'assurer que des mécanismes de reddition de comptes sont en place.

3.11 Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

3.12 La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance.

PORTÉE ET ÉTENDUE DU MANDAT

3.13 L'audit a eu lieu d'octobre à décembre 2015 et a porté sur les ententes contractuelles conclues au cours des années 2013 à 2015.

3.14 Les tests ont été sélectionnés statistiquement et l'échantillon couvrait les différents types d'ententes d'achat contractuelles.

RÉSUMÉ DU TRAVAIL EFFECTUÉ

3.15 Les principaux procédés d'audit suivant ont été utilisés :

- entretiens avec les principaux intervenants au sein de la Ville de Saguenay afin de déterminer les outils en place, les mesures de contrôle et de suivi;
- examen et analyse de la documentation pertinente;
- documentation et tests;
- prise de connaissance des systèmes de gestion et des outils utilisés;
- sondage auprès des utilisateurs.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.16 Sur la base de la vérification effectuée, il appert que le processus respecte les lois, les règlements, les politiques ainsi que les directives en vigueur. La plupart des services utilisateurs respectent les ententes d'achat contractuelles. Certains contrôles sont absents et il existe peu de mécanismes de reddition de comptes.

Prix saisis dans le système comparé aux prix convenus

3.17 Nous avons sélectionné un échantillon d'articles faisant l'objet d'une entente contractuelle et nous avons vérifié si le prix paramétré inscrit dans le système financier SOFE correspondait au prix apparaissant sur le bordereau de prix de la soumission du fournisseur. Nous avons trouvé huit erreurs de prix sur 225 articles.

Recommandation

3.18 Nous avons recommandé à la Division de l'approvisionnement de mettre en place des procédures afin de s'assurer de l'exactitude des prix saisis dans le système financier SOFE, à la suite de la conclusion d'une entente contractuelle.

Commentaires de la Division

En accord avec la recommandation, des procédures ont été mises en place.

Respect des ententes d'achat contractuelles par les services utilisateurs

3.19 Nous avons voulu vérifier si les services utilisateurs contournaient les ententes d'achat contractuelles en vigueur.

3.20 Nos tests ont révélé que des biens ou de services qui sont sujets à des ententes contractuelles ont été achetés par l'entremise de cartes de crédit ou par demande de paiement, contournant ainsi le système. Or, sur 13 des 25 ententes contractuelles sélectionnées, nous avons pu constater que des achats d'articles sous ententes avaient été faits par certains services, par demande de paiement ou par carte de crédit à un prix supérieur au prix convenu.



3.21 Afin de permettre aux utilisateurs de se procurer certains articles non prévus dans les ententes, mais nécessaire d'obtenir chez un fournisseur avec qui une entente contractuelle a été conclue, la Division a rendu possible l'achat d'un article codé « divers » sur le document d'achat. Considérant que la description de l'article ainsi que le prix sont inconnus au moment de paramétrer l'entente, l'article est inscrit à 1 \$. Il est alors permis à l'utilisateur d'ajouter l'article sur le document d'achat et d'y inscrire la description du produit et le prix.

Ils payent ainsi l'article plus cher, puisqu'aucun contrôle sur le prix ne peut être effectué

3.22 Dans notre échantillon de 25 ententes contractuelles, 6 d'entre elles permettaient cette insertion. Or, notre vérification a permis de constater que cette option est souvent utilisée à mauvais escient. Ainsi, certains usagers utilisent l'option « divers » à 1 \$ plutôt que de chercher l'article désiré dans la liste d'articles paramétrés dans le système. Ils payent ainsi l'article plus cher, puisqu'aucun contrôle sur le prix ne peut être effectué. Également, certains articles achetés en utilisant l'option « divers » à 1 \$ ne correspondent pas à l'objet de l'entente.

Plusieurs usagers ignorent l'existence de certaines ententes d'achat

3.23 Nous avons effectué un sondage afin d'évaluer l'utilisation des ententes contractuelles dans les différents services. Nous avons constaté que plusieurs usagers ignorent l'existence de certaines ententes d'achat. Il serait opportun de faire connaître les ententes en vigueur sur Intranet ou autrement auprès des employés concernés.

Recommandation

3.24 Nous avons recommandé à la Division de l'approvisionnement d'appliquer périodiquement un contrôle sur les achats faits par carte de crédit et par demande de paiement afin de vérifier si des achats hors entente sont effectués.

Commentaires de la Division

En accord avec la recommandation, un contrôle ponctuel est actuellement en application.



Recommandation

3.25 Nous avons recommandé à la Division de l’approvisionnement de réduire l’usage des articles « divers » à 1 \$ dans les ententes et de mettre en place un suivi périodique des ententes contractuelles afin d’y inclure les nouveaux articles.

Commentaires de la Division

En accord avec la recommandation, un suivi a été donné.

Recommandation

3.26 Nous avons recommandé à la Division de l’approvisionnement d’effectuer périodiquement auprès des unités administratives un rappel des différentes ententes d’achat contractuelles en vigueur afin de s’assurer qu’elles soient communiquées à leurs employés.

Commentaires de la Division

En accord avec la recommandation, il est de la responsabilité des services de diffuser l’information à leurs usagers.

Contrôle des prix facturés et des postes budgétaires

3.27 Afin de vérifier les contrôles exercés sur les prix facturés par les fournisseurs et sur la conformité de l’imputation comptable utilisée par les services utilisateurs, nous avons sélectionné des factures pour chacune des 25 ententes contractuelles de notre échantillon. Nous avons vérifié pour chacune des factures si les prix facturés par le fournisseur correspondaient aux prix convenus dans la soumission. Nous avons également vérifié si les services utilisateurs avaient imputé la dépense dans le bon poste budgétaire.

3.28 Sur 225 factures examinées, 10 d’entre elles comportaient des erreurs de prix qui n’ont pas été corrigées. Il s’agissait généralement de frais de livraison ou de frais de temps d’attente qui n’auraient pas dû être facturés par le fournisseur et qui ont été chargés et payés par la Ville de Saguenay.



3.29 Toujours sur les 225 factures examinées, nous avons constaté que 9 d'entre elles avaient été imputées aux mauvais postes budgétaires faussant ainsi l'exactitude des postes comptables.

3.30 Certaines ententes d'achat contiennent des articles paramétrés à « cost plus ». Par exemple, dans le cas du contrat d'entretien des portes de garage, un taux horaire est défini dans la soumission et un montant est estimé pour les pièces de remplacement avec un pourcentage de marge bénéficiaire sur le coût payé par le soumissionnaire.

3.31 Notre audit a révélé que la vérification des coûts des pièces facturées n'est pas toujours effectuée. À l'heure actuelle, la responsabilité de cette vérification n'est pas établie et comprise clairement.

Recommandation

3.32 Nous avons recommandé au Service des finances de mettre en place des contrôles sur les frais afférents facturés afin de s'assurer de payer les montants convenus.

Commentaires du Service des finances

En accord avec la recommandation, des contrôles ont été mis en place.

Recommandation

3.33 Nous avons recommandé au Service des finances de s'assurer que des contrôles appropriés sont mis en place dans les unités administratives afin de garantir l'exactitude des prix facturés par les fournisseurs sur les ententes à « cost plus ».

Commentaires du Service des finances

En accord avec la recommandation, les contrôles appropriés ont été mis en place.



Reddition de comptes

3.34 La Division s’était donné comme objectifs d’accroître le nombre d’ententes d’achat contractuelles afin d’augmenter l’autonomie des services utilisateurs, de réduire les délais d’approvisionnement et de bénéficier d’escompte de volume en regroupant lorsque possible, l’ensemble des biens et services de même nature dans un même appel d’offres et ainsi diminuer les pertes de temps liées à des achats ponctuels répétitifs.

Il n’existe pas de donnée permettant à la Division de mesurer le degré d’atteinte de ses objectifs

3.35 Nous avons constaté qu’il n’existe pas de donnée permettant à la Division de mesurer le degré d’atteinte de ses objectifs, mis à part le nombre d’ententes contractuelles conclues annuellement.

Recommandation

3.36 Nous avons recommandé à la Division de l’approvisionnement de mettre en place des indicateurs de mesure permettant d’évaluer les progrès liés aux objectifs poursuivis et de les intégrer à la reddition de comptes périodique.

Commentaires de la Division

« En désaccord avec la recommandation. L’objet est d’avoir des ententes contractuelles pertinentes. L’appréciation se fait lors du renouvellement des ententes. Il s’agit d’un processus en continu et non mesurable. »

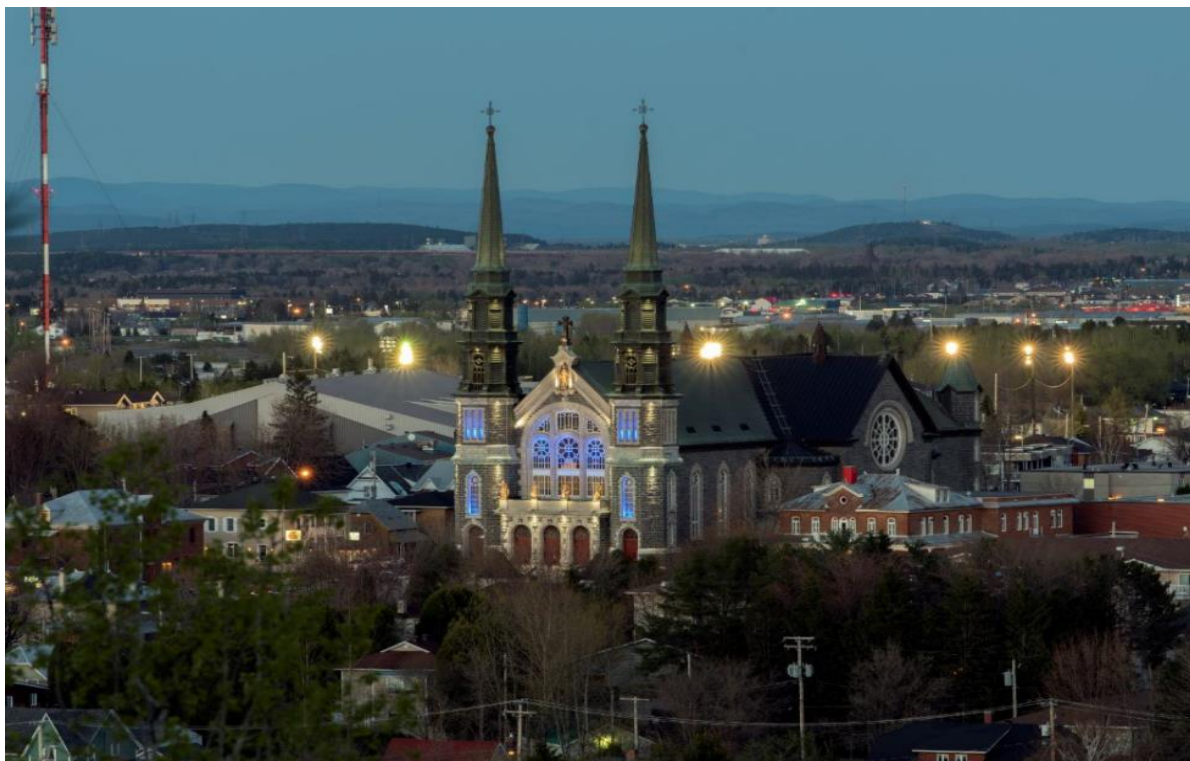
Commentaires du vérificateur général aux commentaires de la Division de l’approvisionnement :

« La Division de l’approvisionnement semble sous-évaluer la portée de la recommandation du vérificateur général, qui ne vise qu’à lui rappeler que l’une des qualités d’un bon objectif est qu’il soit mesurable et qu’il devrait faire partie de sa reddition de comptes. »

PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



CHAPITRE



Taux global de taxation réel

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay 2016



	PAGE
TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL	111



TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

4.1 Le taux global de taxation réel représente le taux théorique qu’il serait nécessaire d’imposer si l’ensemble des revenus de taxation de la municipalité, à l’exception de certains d’entre eux, provenait d’une taxe générale imposée sur la valeur de tous ses biens-fonds imposables. C’est aussi une façon d’exprimer l’effort fiscal moyen des contribuables fonciers des immeubles imposables. Ce taux est ainsi utilisé par le gouvernement du Québec dans le calcul des sommes versées aux municipalités à l’égard des immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l’éducation.

4.2 L’article 107.14 de la *Loi sur les cités et villes*¹⁶ stipule que pour une municipalité de plus de 100 000 habitants, il est de la responsabilité du vérificateur général de vérifier le calcul établissant le taux global de taxation réel. Nous avons donc effectué l’audit du taux global de taxation réel qui doit être établi conformément aux dispositions législatives à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*¹⁷.

4.3 Cet audit a permis au vérificateur général d’émettre une opinion favorable sur la conformité de l’établissement du taux global de taxation réel de la Ville, pour l’exercice terminé le 31 décembre 2016. J’invite le lecteur à prendre connaissance du rapport présenté ci-après.

16. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2017.

17. Québec, *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, chap. F-2.1, à jour au 1^{er} mars 2017.

**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
SUR LE TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL**

Aux membres du conseil,

J'ai effectué l'audit du taux global de taxation réel de l'exercice terminé le 31 décembre 2016 de la Ville de Saguenay (ci-après « la ville »). Ce taux a été établi par la direction de la ville sur la base des dispositions de la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1) (ci-après « les exigences légales »).

Responsabilité de la direction pour le taux global de taxation réel

La direction est responsable de l'établissement du taux global de taxation réel conformément aux exigences légales, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre l'établissement du taux global de taxation réel exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur le taux global de taxation réel, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que le taux global de taxation réel ne comporte pas d'anomalies significatives.

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

J'estime que les éléments probants recueillis sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

Opinion

À mon avis, le taux global de taxation réel de l'exercice terminé le 31 décembre 2016 de la Ville a été établi, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences légales.

Observations

Sans pour autant modifier mon opinion, j'attire l'attention sur le fait que le taux global de taxation réel a été préparé afin de permettre à la Ville de se conformer à l'article 105 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). En conséquence, il est possible que le taux global de taxation réel ne puisse se prêter à un usage autre.



Organisme Saguenay Code géographique 94068

**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
SUR LE TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL**

François Gagnon, CPA auditeur, CA
201 rue Racine Est, Chicoutimi Qc, G7H 5B8, C.P. 8060

DATE 2017-04-18



CHAPITRE



Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	119
Rôles et responsabilités	119
OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	120
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	120
ANNEXE I Objectif et critères de vérification	121



Rémunération des élus

MISE EN CONTEXTE

5.1 Les élus des villes sont rémunérés sur la base des lois provinciales et des règlements municipaux adoptés par chaque conseil de ville.

5.2 Deux lois provinciales et un règlement de la Ville de Saguenay édictent les paramètres à utiliser pour calculer la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite :

- la *Loi sur le traitement des élus municipaux*¹⁸;
- la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*¹⁹;
- le *Règlement sur le traitement des élus municipaux et autorisant le versement d'une allocation de transition à certaines personnes*²⁰.

5.3 La *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*²¹ établit les modalités du régime de retraite des élus municipaux. D'ailleurs, la Ville de Saguenay a adhéré à ce régime général.

5.4 Les élus reçoivent leur rémunération uniquement de la Ville de Saguenay pour leur présence au sein des conseils d'administration et de la Société de transport de Saguenay. La rémunération totale des élus en 2016 représentait 1 495 000 \$, y compris un montant d'allocation de dépenses de 288 000 \$. La cotisation au régime de retraite représentait 48 000 \$ pour les élus et 237 000 \$ pour la municipalité.

Rôles et responsabilités

5.5 La Division paie du Service des finances de la Ville de Saguenay procède annuellement aux ajustements salariaux de la rémunération et de la participation au fonds de pension afin de s'assurer que les plafonds légaux et réglementaires sont respectés.

18. Québec, *Loi sur le traitement des élus municipaux*, RLRQ, chap. T-11.001, à jour au 1^{er} novembre 2016.

19. Québec, *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, RLRQ, chap. R-9.3, à jour au 1^{er} novembre 2016.

20. Ville de Saguenay, *Règlement sur le traitement des élus municipaux et autorisant le versement d'une allocation de transition à certaines personnes*, VS-R-2006.39, 2 octobre 2006.

21. *op. cit.*



OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

5.6 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*²², nous avons réalisé un mandat de vérification de conformité portant sur la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

5.7 L'objectif de cette vérification était de s'assurer que la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite sont conformes aux deux lois provinciales et au règlement municipal mentionné précédemment.

5.8 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Saguenay consiste à fournir une conclusion basée sur l'objectif de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants, suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés en annexe.

5.9 Nos travaux ont été effectués au cours des mois de janvier et février 2017. Ils visaient principalement la rémunération et les contributions du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

5.10 À notre avis, sur la base des travaux de vérification que nous avons effectués pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2016, les membres du conseil de la Ville de Saguenay ont été rémunérés et ont contribué à leur régime de retraite, dans tous leurs aspects significatifs, conformément à la *Loi sur le traitement des élus municipaux*²³, à la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*²⁴ ainsi qu'au règlement de la Ville de Saguenay en vigueur à cet effet.

22. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap.C-19, à jour au 1^{er} mars 2017.

23. *Ibid.*, p. 119.

24. *Ibid.*, p. 119.



ANNEXE I

Objectif et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des différentes lois régissant la rémunération des élus et la contribution à leur régime de retraite, et du règlement municipal en vigueur.

- la *Loi sur le traitement des élus municipaux*²⁵;
- la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*²⁶;
- le *Règlement sur le traitement des élus municipaux et autorisant le versement d'une allocation de transition à certaines personnes*²⁷. La Ville de Saguenay a adhéré par règlement à ce régime général.

Objectif de vérification

S'assurer que la rémunération des élus ainsi que leur contribution au régime de retraite sont conformes aux lois et au règlement.

Critères de vérification

- La rémunération des élus respecte l'article 4 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* en ce qui concerne les montants maximums et minimums.
- Aucun élu ne gagne plus de 90 % de la rémunération du maire, selon l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*.
- Le VS-R-2006-39 adopté est respecté afin de rémunérer les élus en fonction de leurs affectations à titre de conseiller municipal.
- Les taux de cotisation des élus et de la Ville respectent les directives de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) qui sont établis selon la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*.

25. *Ibid.*, p. 119.

26. *Ibid.*, p. 119.

27. *Ibid.*, p. 119.

PARTIE IV



VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



CHAPITRE



États financiers de la Ville et de la Société de transport

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



	PAGE
INTRODUCTION	129
ÉTATS FINANCIERS	129
Ville de Saguenay	129
Société de transport de Saguenay	130

INTRODUCTION

6.1 L'audit des états financiers, également appelé « vérification d'attestation financière », permet d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

6.2 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 informations fournies 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. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers, afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction de même que l'appréciation de la présentation de l'ensemble des états financiers.

ÉTATS FINANCIERS

Ville de Saguenay

6.3 Un audit des états financiers consolidés de la Ville de Saguenay pour l'exercice terminé le 31 décembre 2016 a été effectué conjointement avec la firme Mallette S.E.N.C.R.L. et, à la suite de cet audit, un rapport avec réserves a été produit par les deux parties.

6.4 Une première réserve porte sur la comptabilisation des paiements de transfert, tout comme en 2015. Une version révisée de la norme (SP3410 *Paiements de transfert*) portant sur la comptabilisation des paiements de transfert est entrée en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2012. Les fondements de mon opinion avec réserve découlent de l'interprétation de cette nouvelle norme. La norme maintient le principe qu'un paiement de transfert doit être constaté à titre de revenu lorsqu'il est autorisé et que les critères d'admissibilité sont atteints. Elle précise cependant le critère d'autorisation pour le bénéficiaire en le mettant en lien avec l'autorisation du côté du cédant, d'où la divergence d'interprétation. Je considère que les représentants des gouvernements sont habilités à négocier et à conclure des ententes valides et que, par conséquent, l'autorisation d'un paiement de



transfert survient lorsqu'un de ces représentants signe une entente et informe par écrit le bénéficiaire de sa décision d'effectuer un transfert. Ces faits établissent, selon moi, qu'il est prévu que lesdits paiements de transfert seront effectivement obtenus.

6.5 Il est à noter que cette interprétation est partagée par chacun des vérificateurs généraux municipaux des neuf autres grandes villes du Québec, par le vérificateur général du Québec ainsi que par différentes firmes comptables.

6.6 Une seconde réserve porte sur la mise en service des immobilisations en cours et la période d'amortissement. La Direction ne transfère pas de façon systématique les immobilisations en cours dans leurs catégories respectives dès leur mise en service, ce qui retarde le calcul de la charge d'amortissement. Cette méthode de comptabilisation constitue une dérogation à la norme comptable qui prévoit le transfert et le début de l'amortissement des immobilisations en cours dans leurs catégories respectives dès leur mise en service. Je n'ai donc pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés au niveau de la charge d'amortissement, de l'amortissement cumulé, des immobilisations, de l'investissement net dans les immobilisations et les autres actifs et des redressements nécessaires aux années antérieures, le cas échéant.

Société de transport de Saguenay

6.7 Un audit des états financiers de la Société de transport de Saguenay pour l'exercice terminé le 31 décembre 2016 a été effectué conjointement avec la firme Raymond Chabot Grant Thornton S.E.N.C.R.L. et, à la suite de cet audit, un rapport avec réserve a été produit par les deux parties.

6.8 La réserve porte également sur la comptabilisation des paiements de transfert, tout comme celle émise en 2015.

PARTIE V



AUTRES TRAVAUX



CHAPITRE



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

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	137
DÉFINITIONS	137
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION	138
MANDAT ET PORTÉE	138
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	139



MISE EN CONTEXTE

7.1 En vertu de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19) à jour au 1^{er} mars 2017, à l'article 107.9, toute personne morale recevant une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus est tenue de faire vérifier ses états financiers. Son vérificateur externe doit transmettre au vérificateur général une copie de ses états financiers, accompagnés de son rapport d'audit et de tout autre document résumant ses constatations ou recommandations remises au conseil d'administration ou aux dirigeants de celle-ci.

7.2 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.

7.3 Le vérificateur externe doit également, à la demande du vérificateur général de :

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

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

DÉFINITIONS

7.5 Afin de répondre à notre obligation de façon plus structurée, nous avons considéré les définitions pour deux types de subvention.

Subvention inconditionnelle :

7.6 Ce type de contribution comprend un soutien financier pour lequel l'Administration municipale ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Ce dernier n'est assujéti à aucune condition particulière quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés.



Subvention conditionnelle :

7.7 L'organisme qui reçoit le soutien financier de la Ville n'a aucune obligation concernant un bien ou service à donner au bénéficiaire, mais il est assujéti à des conditions précises quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés.

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION

7.8 En vertu de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*²⁸, nous avons effectué une revue de conformité afin de nous assurer que les organismes qui reçoivent une subvention d'au moins 100 000 \$ ont produit des états financiers accompagnés d'un rapport de l'auditeur indépendant.

7.9 Conformément à cet article, nous avons obtenu en février 2017 du Service des finances de la Ville de Saguenay une liste des organismes qui ont reçu une ou des subventions au cours de l'année 2016. Nous avons communiqué avec ces organismes ou avec leur vérificateur externe afin d'obtenir une copie de leurs derniers états financiers, ainsi que du rapport du vérificateur externe sur ces états, et de tout autre rapport de recommandations adressés au conseil d'administration de l'organisme.

7.10 Nous avons pris connaissance des états financiers qui nous ont été transmis des personnes morales qui ont bénéficié d'une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus.

MANDAT ET PORTÉE

7.11 Comme les organismes n'ont pas tous la même date de fin d'exercice, notre mandat de conformité a porté sur les états financiers des exercices qui se sont terminés au cours de l'année 2016.

7.12 Nous n'avons pas procédé à une revue des comptes de ces organismes relativement à l'utilisation de la ou des subventions reçues de la Ville.

7.13 Voici la liste des organismes visés :

- Administration Portuaire du Saguenay;
- Diffusion Saguenay inc.;

28. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2017.



- Festival international des rythmes du monde;
- L'Association des Centres-Villes de Chicoutimi inc.;
- La Corporation du musée du Saguenay-Lac-Saint-Jean et du site de la Pulperie;
- La Maison des Jeunes l'Évasion inc.;
- Le Patro de Jonquière inc.;
- Maison d'accueil pour sans-abri de Chicoutimi inc.;
- Musée du Fjord;
- Partenaires Centre-Ville de Jonquière (PCVJ) inc.;
- Promotion Saguenay inc.;
- Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi inc.;
- Vélo Chicoutimi inc.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

7.14 En conformité avec l'article 107.9 de *loi sur les cités et ville*²⁹, nous avons pris connaissance des états financiers de 13 organismes qui ont reçu de la part de la Ville une contribution annuelle de 100 000\$ ou plus.

7.15 Sur les 13 organismes, 11 nous ont remis des états financiers vérifiés accompagnés d'un rapport d'un auditeur indépendant et aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

7.16 Les organismes suivants n'ont pas respecté les exigences de l'article 107.9 de la LCV et ont transmis au bureau du Vérificateur général des états financiers non vérifiés :

- L'Association des Centres-Villes de Chicoutimi inc.;
- Vélo Chicoutimi inc.

29. *Ibid.* p. 138.



CHAPITRE



Suivi des recommandations de 2012 et 2013

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



	PAGE
OBJECTIF ET PORTÉE DU SUIVI	145
CONCLUSION GÉNÉRALE	145

OBJECTIF ET PORTÉE DU SUIVI

8.1 Au cours des années antérieures, plusieurs recommandations ont été dirigées vers les unités administratives touchées par un rapport de vérification de conformité ou un rapport d'optimisation des ressources. Il est important pour le Vérificateur de s'assurer que les recommandations formulées sont prises en compte par l'Administration. Conséquemment, notre suivi a porté sur les recommandations formulées dans les rapports annuels de 2012 et de 2013.

8.2 Il est important de préciser que ce suivi ne constitue pas en une nouvelle vérification, mais plutôt un état d'avancement des processus et des procédés mis en place et s'appuie sur le caractère raisonnable des déclarations des gestionnaires et des documents fournis.

CONCLUSION GÉNÉRALE

8.3 Le tableau 1 fait état des activités qui ont fait l'objet d'un suivi, du nombre de recommandations formulées et de leur prise en compte par l'Administration de la Ville.



TABEAU 1

État d'avancement des recommandations formulées en 2012 et 2013

ACTIVITÉS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI	TOTAL DES RECOMMANDATIONS	SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS	NON SUIVIES OU PROGRÈS INSATISFAISANTS	% DES RECOMMANDATIONS SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS PAR ACTIVITÉ
Gestion des revenus Hydro-Jonquière	5	5	0	100
Gestion énergétique des bâtiments	16	11	5	69
Gestion des activités de santé, sécurité au travail pour la Société de transport de Saguenay	16	16	0	100
Gestion du rôle d'évaluation foncière	21	16	5	76
Gestion de l'aide aux organismes	19	14	5	74
Gestion des frais de kilométrage	19	15	4	79
Total	96	77	19	80

8.4 Des 96 recommandations émises dans les audits de ces activités, 77 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants (80 %). Pour certaines recommandations dont aucun suivi n'a été donné ou dont le progrès a été jugé insatisfaisant, je veux apporter les précisions suivantes :



Gestion énergétique des bâtiments :

8.5 Plusieurs des recommandations visant ce secteur d'activité sont en lien avec l'arrivée en poste d'un coordonnateur à l'énergie et l'achat d'équipement spécialisé. Or, le poste n'a été pourvu qu'au cours de l'année 2016, ce qui a occasionné des délais dans la mise en place de procédures formelles, de contrôles de gestion et de cibles de performance. Considérant les économies potentielles reliées à la consommation d'énergie, il y aurait lieu d'accélérer l'application de certaines mesures afin d'espérer profiter le plus rapidement possible des bénéfices que cela devrait procurer.

Gestion de l'aide aux organismes :

8.6 Nous avons pu constater lors de ce suivi que plusieurs améliorations ont été effectuées afin de centraliser les demandes de subvention des différents organismes. Nous avons toutefois pu nous rendre compte que les protocoles signés par les organismes sont décrits d'une façon trop générale sans égard à l'obligation pour ces dernières de rendre compte de l'utilisation des sommes qui leur ont été confiées.

8.7 De plus, pour certains organismes qui ont bénéficié de subventions d'au moins 100 000 \$, aucune clause dans leur entente ne les oblige à fournir des états financiers vérifiés conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*³⁰ qui stipule que « toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers ».

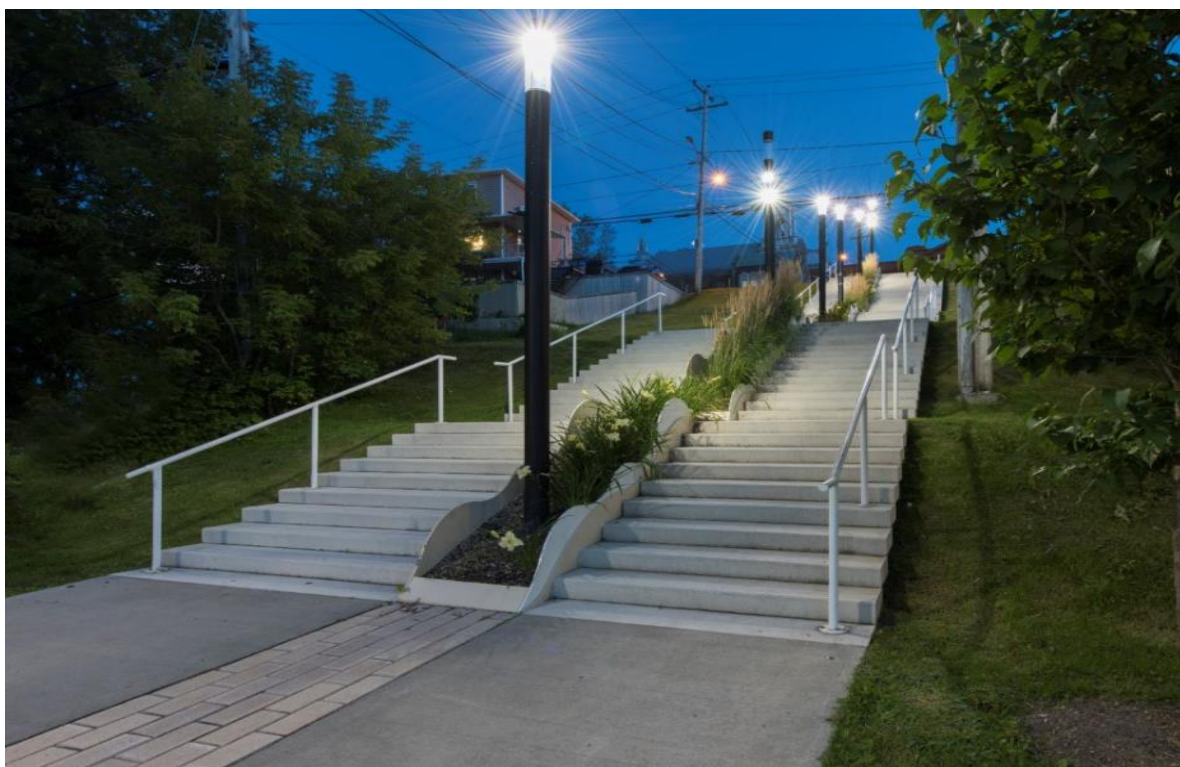
30. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2017.

PARTIE VI

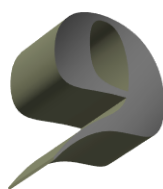


RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



CHAPITRE



Rapport d'activité du vérificateur général

Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay — 2016



	PAGE
INTRODUCTION	155
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	155
VALEURS	155
VISION	156
RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE	156
ORIENTATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	156
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	157
RESSOURCES HUMAINES	158
FORMATION DU PERSONNEL	158
RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT	159
ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2016	161



Rapport d'activité du vérificateur général

INTRODUCTION

9.1 La reddition de comptes est une valeur fondamentale dans une organisation. Il ne saurait y avoir de décentralisation ni d'autonomie si les individus n'avaient aucun compte à rendre. Si nous ne pouvons démontrer nos résultats, nous ne pouvons gagner l'appui de ceux qui nous font confiance.

9.2 Parmi les valeurs de gestion que le vérificateur général privilégie, la reddition de comptes revêt une importance de premier plan parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

9.3 La mission du vérificateur général est de 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.

9.4 Ses travaux comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources.

VALEURS

9.5 Les valeurs privilégiées par le vérificateur général concernent principalement les personnes, autant celles œuvrant dans son organisation que celles faisant partie des entités qu'il vérifie. Elles touchent également la qualité des travaux de vérification. En plus d'adhérer aux valeurs préconisées par la Ville, les interventions du vérificateur général tablent sur :

- un personnel compétent et intègre;
- des rapports de vérification rigoureux et objectifs.



VISION

9.6 Le vérificateur général entend être un agent de changement reconnu dans l'amélioration de la performance administrative de la Ville.

RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE

9.7 Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et des organismes faisant partie de son périmètre comptable ainsi que de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration, ou détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources.

9.8 Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation. Il peut enfin procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la Ville ou d'une de ses personnes morales lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

ORIENTATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

9.9 Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le vérificateur général s'est donné les orientations suivantes :

- inciter la Ville à adopter les principes d'une saine gouvernance en ce qui concerne la gestion des fonds publics;
- inciter la Ville à produire, pour la prise de décision, une information qui respecte les règles de l'art;
- être à l'affût de toutes occasions conduisant à une utilisation plus efficiente et efficace des fonds publics;
- contribuer à l'amélioration de la qualité de la gestion publique de la Ville de Saguenay, par des vérifications d'optimisation des ressources en y associant étroitement les gestionnaires;
- respecter les normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.



PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

9.10 Le vérificateur général de la Ville de Saguenay prépare annuellement son calendrier d'activité en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose.

9.11 Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation d'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 a donné suite à ses recommandations.

9.12 Afin de mieux planifier ses travaux en matière de vérification d'optimisation des ressources, le vérificateur général se base sur une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Cette approche, ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville, permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification.

9.13 Le vérificateur général a réalisé des travaux de vérification dans les trois composantes principales de son mandat, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle de la performance.

9.14 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de 2 rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues du 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 ces états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

9.15 La vérification de conformité a porté sur le taux global de taxation réel de la Ville de Saguenay et sur la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite.

9.16 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de 3 ont porté sur la gestion du carburant, la gestion des permis et des certificats et la gestion des ententes d'achat contractuelles.

9.17 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'organisation à ses recommandations formulées dans son rapport annuel 2012 et 2013.



RESSOURCES HUMAINES

9.18 Dans l'utilisation de ses ressources humaines, le vérificateur général privilégie une adéquation de ses besoins entre des ressources professionnelles permanentes et contractuelles en fonction de la nature de ses mandats à réaliser. Cette pratique de recourir à du personnel professionnel contractuel lui procure, en tout temps, des ressources professionnelles adaptées à ses besoins.

9.19 Le vérificateur général peut compter sur le support d'une ressource d'expérience pour la réalisation de ses différents travaux, Madame Sylvie Jean, CPA auditrice, CA qui possède une vaste expérience du domaine municipal.

9.20 À ces ressources s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et accompagné le vérificateur général dans ses différents travaux :

- Arthur Roberge;
- Flotte Expert inc.;
- Guy Perron CPA inc.;
- Mallette S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés;
- Raymond Chabot Grant Thornton, Comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Suzanne Miville.

FORMATION DU PERSONNEL

9.21 Le développement professionnel est primordial au bureau du Vérificateur général. Il est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité.

9.22 Face à la diversité des différents secteurs dont il est susceptible d'effectuer des audits de performance, il est toujours à l'affût de formation contribuant à la sélection et à la réalisation de ses mandats.



MALLETTE

Mallette S.E.N.C.R.L.

301-198 rue Racine E
CP 8360
Chicoutimi QC G7H 5C2

Téléphone 418 693-8888
Télécopie 418 693-9087
Courriel info.chicoutimi@mallette.ca

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil,

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses (informations financières) du Vérificateur général de la Ville de Saguenay pour l'exercice terminé le 31 décembre 2016. Ces informations financières ont été préparées afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

Responsabilité du Vérificateur général pour les informations financières

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

Responsabilité de l'auditeur

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

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

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

Opinion

À notre avis, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses réalisées par le Vérificateur général de la Ville de Saguenay pour l'exercice terminé le 31 décembre 2016, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Alma Chicoutimi Dolbeau-Mistassini La Tuque Métabetchouan-Lac-à-la-Croix Normandin Roberval Saint-Félicien



RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT (suite)

Restriction de diffusion

Notre rapport a été préparé afin de permettre à la Ville de Saguenay de répondre 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 notre rapport ne puisse se prêter à un usage autre.

¹

Mallette S.E.N.C.R.L.

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

Saguenay, Canada
Le 18 avril 2017

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n°A106088

MALLETTE



ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2016

	Budget initial (non audité) \$	Dépenses réalisées \$
<i>Ressources humaines</i>		
Internes	336 740	387 244
Externes	179 300	61 115
	<i>516 040</i>	<i>448 359</i>
<i>Ressources matérielles</i>		
Dépenses d'opération	14 700	8 806
Total	530 740	457 165

Notes complémentaires

Principales méthodes comptables

L'état des dépenses du vérificateur général 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, selon laquelle les dépenses sont reconnues au cours de l'exercice où ont lieu les faits ou transactions.

Les dépenses comprennent uniquement les dépenses directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Saguenay, aux fins de l'exercice de ses fonctions.

ANNEXE I



***Dispositions de la Loi sur les cités et villes
(L.R.Q., chapitre C-19)
concernant le vérificateur général
et le vérificateur externe***



IV.1. - Vérificateur général

Art. 107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général.

Art. 107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

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 ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

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.

Art. 107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.



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

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

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

Art. 107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

Art. 107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

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



Art. 107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

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

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

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

Art. 107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

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

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

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

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

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



Art. 107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

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

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

Art. 107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

Art. 107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

Art. 107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :

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



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

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

Art. 107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si :

- 1^o les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;
- 2^o le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

Art. 107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2^o de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

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

Art. 107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

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

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



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

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, 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 plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois 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.

Art. 108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

Art. 108.2. Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre 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*.

Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;



2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

Art. 108.2.1. Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les comptes relatifs au vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et 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*.

Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

Art. 108.3. Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.

Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.

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. *[Extrait]* 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 II



Mandat et rôle du Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines (VS-CM-2007-413 et ses modifications)



SECTION I

CONSEIL DU TRÉSOR

1. Le Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines est un comité qui a pour mandat d'élaborer et de recommander au comité exécutif et au conseil municipal la mise en œuvre de politiques et de mesures qui assureront une gestion efficace des ressources humaines, financières, matérielles et technologiques de la Ville.
2. De plus, le Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines doit fournir au comité exécutif et au conseil municipal des recommandations ou des avis sur les impacts administratifs, financiers, sur des problématiques ou des projets municipaux.
3. Enfin, le Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines reçoit et questionne le rapport financier, l'étendue de la vérification, les nouvelles normes comptables, les faits découverts dans le cours de la vérification par le vérificateur général, la déclaration relativement à l'indépendance du vérificateur général et, advenant le cas, les fraudes ou malversations possibles. Il prend également en charge toutes les études et analyses faites dans l'organisation, dans le cadre de mandats spécifiques de vérification. Cependant, le Conseil du trésor et de vérification et Ressources humaines ne doit pas suppléer aux liens directs que la *Loi sur les cités et villes*³¹ accorde à la responsabilité du vérificateur général d'adresser ses rapports annuellement au conseil municipal.

Source : Site Internet de la Ville

31. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap.C-19, à jour au 1^{er} mars 2017.



SECTION II

MANDAT DES COMMISSIONS ET DES COMITÉS

4. Les commissions permanentes et les comités sont composés d'élus, de fonctionnaires municipaux et, dans certains cas, de citoyens. Ils ont pour mandat d'assurer la surveillance de l'Administration des divers départements pour lesquels ils sont respectivement nommés et d'administrer des affaires qui peuvent leur être déléguées par règlement ou résolution.
5. Les commissions et comités agissent en quelque sorte comme des ministères et se voient déléguer des secteurs d'activités particuliers reliés à des services municipaux. Ils n'ont pas de pouvoir décisionnel, mais ils formulent des recommandations au conseil municipal, aux conseils d'arrondissement et au comité exécutif.
6. Tous ces groupes se réunissent au moins une fois par mois. Les dates de ces rencontres varient. Les séances des commissions et comités ne sont pas ouvertes au public et ne sont pas diffusées.
7. Les décisions prises par ces commissions et comités se trouvent dans les différents procès-verbaux, puisqu'elles doivent être adoptées par le conseil municipal avant d'être effectives.

Source : Site Internet de la Ville



Bureau du Vérificateur général
201, rue Racine Est, C.P. 8060
Chicoutimi (Québec) G7H 5B8
418 698-3000, poste 6250