Rapport annuel du vérificateur général 2025

Ville de Saguenay

Bureau du vérificateur général

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Le 17 août 2026

Monsieur Luc Boivin
Maire de la Ville de Saguenay
Hôtel de ville de Saguenay
201, rue Racine Est
Chicoutimi (Québec) G7H 5B8

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 la deuxième partie du Rapport du vérificateur général de la Ville de Saguenay pour l'année 2025 pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

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

Le vérificateur général de la Ville de Saguenay,

1

CPA auditeur

---

[1] N° de permis de comptabilité publique A135583
Original signé

Table des matières

Chapitre 1	Mot du vérificateur général	**5**
Chapitre 2	Rapport portant sur l'exploitation d'infrastructures municipales par des organismes	**8**
Chapitre 3	Rapport portant sur la mise en œuvre du plan de développement durable 2016-2026	**75**
Chapitre 4	Rapport portant sur le bureau de l'Ombudsman	**110**
Chapitre 5	Suivi des recommandations portant sur la gouvernance et les pratiques de gestion ainsi que la gestion des activités d'entretien du matériel roulant de la STS	**151**
Chapitre 6	Rapport d'activités du Bureau du vérificateur général de la Ville de Saguenay	**191**

Chapitre **1**

Crédit photo : Ville de Saguenay

Mot du vérificateur général

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Mot du vérificateur général

Le cycle d'audits 2025-2026 se conclut par la publication de quatre audits de performance et de deux suivis de recommandations. L'un de ces audits, portant sur le Plan triennal d'immobilisations (PTI) de la Ville et publié en janvier 2026, a été réalisé entre deux cycles en raison de son ampleur.

Depuis mon entrée en fonction en janvier 2024 – et malgré les défis liés à la remise à niveau de la fonction en début de mandat – le Bureau du vérificateur général a produit trois rapports distincts en moins de trois ans. Ce résultat témoigne des efforts soutenus déployés pour rétablir la capacité opérationnelle de la fonction laissée vacante pendant plusieurs mois.

Le présent rapport constitue mon dernier à titre de vérificateur général de la Ville de Saguenay, mon départ étant prévu pour le 31 décembre 2026. Lors de ma nomination par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, mon intention première était de remettre sur les rails le Bureau du vérificateur général et d'améliorer la perception de cette fonction au sein de l'appareil municipal. Dans un second temps, je souhaitais tirer parti de mon expérience en audits et en gestion municipale afin de réaliser des mandats apportant une valeur ajoutée concrète au fonctionnement de la Ville.

À ce jour, une part importante de ces objectifs a été atteinte. Les avancées réalisées depuis janvier 2024 sont significatives et ont permis d'instaurer un cadre organisationnel bien structuré et attrayant pour d'éventuels candidats. Le Bureau dispose désormais d'une base solide sur laquelle poursuivre son développement.

Les constats détaillés dans les différents rapports issus de mon travail depuis 2024 – découlant notamment des audits portant sur le Programme triennal d'immobilisations, la mise en œuvre du Plan de développement durable et l'exploitation d'infrastructures municipales par des organismes mandataires – et la connaissance acquise lors de l'élaboration du plan directeur d'audit du Bureau m'ont amené à identifier un enjeu majeur récurrent : la difficulté, pour la Ville, de répondre clairement à la question suivante : « Où en sommes-nous ? »

Malgré l'existence d'orientations stratégiques, de planifications de toutes sortes et de nombreux plans d'action, il demeure difficile de dégager une vision d'ensemble cohérente nécessaire pour apprécier la performance réelle de l'organisation municipale. Les services gèrent des projets, des actions et des demandes souvent dans une logique qui s'apparente davantage à une liste d'éléments à traiter qu'à une stratégie organisationnelle intégrée. Ils réalisent un suivi de leurs activités respectives, mais celui-ci s'effectue principalement en silo.

La Direction générale, quant à elle, reçoit un ensemble hétérogène de rapports, de plans et d'informations selon des standards définis par chaque service, puis tente d'en tirer une compréhension organisationnelle. Cette dynamique limite sa capacité à obtenir une perspective globale, à repérer les enjeux à risque et à intervenir de manière proactive. Elle l'amène plutôt à fonctionner en mode réactif dans un contexte d'urgence, en priorisant les dossiers les plus pressants ou plus visibles.

Dans ce contexte, le rôle de la Direction générale est primordial. Celle-ci doit définir clairement ses priorités organisationnelles et les communiquer de façon cohérente. Elle doit aussi établir des standards clairs quant à la qualité, au format et à la fréquence des informations de gestion qu'elle souhaite recevoir, et qu'elle exprime explicitement ses attentes à cet égard. Enfin, elle doit mettre en place des mécanismes de suivi et de reddition de comptes lui permettant d'évaluer dans quelle mesure les services répondent à ses attentes et contribuent à l'atteinte des objectifs stratégiques de la Ville.

Le but est de recentrer l'action organisationnelle : passer d'une logique axée sur les activités propres à chaque service à une logique orientée vers les livrables de la Ville dans son ensemble. Dans ce contexte, les services seront appelés, sur la base de leurs responsabilités et de leurs rôles respectifs, à ajuster leurs interventions dans une logique d'alignement organisationnel plutôt que de performance sectorielle isolée.

Une Direction générale portée par une telle vision sera davantage en mesure de mobiliser les services autour des projets organisationnels.

Chapitre **2**
Audit de performance

Crédit photo : Ville de Saguenay

Rapport portant sur l'exploitation d'infrastructures municipales par des organismes

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Table des matières

1	Contexte	**10**
	1.1 - Aperçu de l'action des organismes	10
	1.2 - Ententes avec des organismes pour l'exploitation d'infrastructures de la Ville	11
	1.3 - Cadre légal et réglementaire applicable	12
	1.4 - Cadre de gestion de l'exploitation d'infrastructures de la Ville par des organismes	13
2	Objectif et portée de l'audit	**16**
3	Résultats de l'audit	**19**
	3.1 - Stratégie relative au mode d'exploitation des infrastructures de la Ville	21
	3.2 - Convention de gestion avec les organismes à qui la Ville confie l'exploitation de ses infrastructures	27
	3.3 - Rétribution accordée aux organismes mandataires	33
	3.4 - Suivi et évaluation des ententes avec les mandataires	38
ANNEXE I	Lois et réglementation applicables	**47**
ANNEXE II	Rôles et responsabilités en lien avec l'exploitation d'infrastructures municipales par des organismes mandataires	**52**
ANNEXE III	Principales responsabilités en gestion des actifs et risques associés	**57**
ANNEXE IV	Facteurs à considérer dans la décision d'impartition	**60**
ANNEXE V	Modes de gestion	**62**
ANNEXE VI	Caractéristiques propres à chaque mode de gestion	**65**
ANNEXE VII	Bonnes pratiques de rédaction des conventions de gestion avec des organismes mandataires	**70**

Contexte

Aperçu de l'action des organismes

Les organismes sans but lucratif (OSBL) jouent un rôle fondamental dans le bien-être de la population de la ville de Saguenay en agissant comme des piliers du tissu social, culturel et communautaire. Ils ne sont pas simplement des prestataires de services; ce sont des catalyseurs de mieux-être collectif. En tant que partenaires importants de la Ville, ils collaborent avec elle de différentes façons :

— Soutien au fonctionnement;
— Soutien à des projets précis;
— Soutien à la réalisation d'événements;
— Mandats confiés à des organismes.

La présente mission est dirigée uniquement sur les mandats confiés à des organismes qui gèrent des infrastructures de la Ville.

Ententes avec des organismes pour l'exploitation d'infrastructures de la Ville

Les villes possèdent plusieurs actifs et sont appelées à rendre des services de nature diversifiée. Afin de simplifier leur gestion et les coûts engendrés par l'exploitation de ces infrastructures, une ville a le pouvoir de confier la gestion de certains de ses actifs à des organismes mandataires.

Ceux-ci, œuvrant pour la plupart dans le domaine sportif, culturel ou communautaire, se verront confier, souvent moyennant rétribution, différentes responsabilités enchâssées dans une entente. Cette entente est conclue en tenant compte des pouvoirs municipaux et elle constitue le contrat entre les parties qui comprend leurs attentes et guide leur relation. La conclusion de telles ententes présuppose un lien étroit entre les besoins de la Ville et les activités que veut réaliser l'organisme mandataire.

Il est difficile de chiffrer précisément la valeur annuelle des engagements de la Ville pour ces ententes, car il n'y a pas de registre présentant l'ensemble des coûts afférents, que ce soit en honoraires, en services ou en renonciation à des revenus laissés aux organismes. Toutefois, nous estimons qu'ils représentent quelques millions de dollars annuellement.

Cadre légal et réglementaire applicable

Les municipalités interviennent dans les divers domaines où œuvrent aussi les organismes (culture, loisirs, activités communautaires et parcs, développement économique et sécurité) en vertu de la Loi sur les compétences municipales, qui leur accorde le droit d'accorder toute aide qu'elles jugent appropriée[1]. Cette compétence peut être exercée centralement ou par arrondissement, selon que les décisions à prendre sont de portée municipale ou concernent un arrondissement seulement[2].

Pour ce qui est de la passation et de la gestion des contrats, certaines conventions de gestion conclues avec un organisme à but non lucratif ne sont pas assujetties aux exigences de la Loi sur les cités et villes. Cette dernière exige toutefois l'adoption d'un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires, qui prévoit notamment le moyen utilisé pour garantir la disponibilité des crédits préalablement à la prise de toute décision autorisant une dépense. Elle fournit aussi certaines balises pour la délégation à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité du pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats.

Sur le plan de la reddition de comptes, la loi exige aussi que soit publiée et mise à jour mensuellement, sur le site Internet de la municipalité et dans le système électronique d'appel d'offres, une liste des contrats qu'elle conclue et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 $. Elle exige aussi, au plus tard le 31 mars de chaque année, la publication sur le site Internet de la Ville de la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 $ passés au cours du dernier exercice financier complet précédent avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ses contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 $. Enfin, tout organisme qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 250 000 $[3] est tenu, même s'il n'est pas sous contrôle direct de la municipalité, de faire auditer ses états financiers. Le vérificateur externe de l'organisme doit transmettre au vérificateur général une copie :

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

Cet encadrement légal est soutenu par différents règlements de la Ville :

- Règlement numéro VS-2002-40 édictant les compétences déléguées aux conseils d'arrondissement;
- Règlement numéro VS-2002-39 intérieur du conseil municipal;
- Règlement numéro VS-R-2008-55 déléguant certains pouvoirs d'autoriser des dépenses et de passer des contrats et engagements;
- Règlement numéro VS-R-2010-46 relatif à l'administration des finances municipales et décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires;
- Règlement numéro VS-R-2021-100 concernant la gestion contractuelle de la Ville de Saguenay.

Des précisions sur les lois et la réglementation applicables sont fournies à l'annexe I.

[1] Québec, *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, chapitre C-47.1 (articles 4, 90 et 91), à jour au 11 décembre 2025.
[2] Décret 841-2001 du gouvernement du Québec, *Décret concernant le regroupement des villes de Chicoutimi, de Jonquière, de La Baie, de Laterrière et des municipalités de Lac-Kénogami et de Shipshaw*.
[3] Ce seuil était de 100 000 $ avant l'adoption du projet de loi 79 adopté en mars 2025.

Cadre de gestion de l'exploitation d'infrastructures de la Ville par des organismes

Orientations relatives à l'exploitation des infrastructures municipales par des organismes

Outre les grandes orientations mentionnées dans le Plan stratégique 2024-2030[4], plusieurs politiques et plans de la Ville comportent des orientations qui concernent les organismes sans but lucratif, dont deux plus directement :

— Politique de reconnaissance des organismes;
— Politique de soutien aux organismes reconnus – volet financier.

Politique de reconnaissance des organismes

Cette politique vise à reconnaître officiellement les organismes sans but lucratif (OSBL) œuvrant sur le territoire de la ville de Saguenay afin de les considérer comme des partenaires municipaux. Ce statut est un prérequis pour accéder à du soutien (financier, logistique ou matériel) de la part de la Ville.

Politique de soutien aux organismes reconnus – volet financier

Cette politique vise à :

— Favoriser le développement d'un milieu de vie dynamique et diversifié qui contribue activement à la qualité de vie des citoyens;
— Développer une approche municipale commune, uniforme et transparente envers les organismes à but non lucratif;
— Soutenir les organismes dont l'offre de services est en lien avec la mission du Service de la culture, des sports et de la vie communautaire, encourager leurs initiatives et consolider les partenariats;
— Utiliser les ressources de la Ville de Saguenay de manière optimale et équitable;
— Favoriser la saine gestion des organismes en balisant les pratiques administratives liées au soutien aux organismes reconnus.

Les types de soutien offert sont les suivants :

— Soutien au fonctionnement;
— Soutien aux événements;
— Soutien aux projets structurants;
— Soutien aux projets d'immobilisation.

La politique mentionne notamment que le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire entend favoriser l'accessibilité pour tous à ses programmes, à ses équipements et à ses activités, et ce, afin d'offrir aux citoyens un accès démocratique à de multiples possibilités d'épanouissement et d'enrichissement.

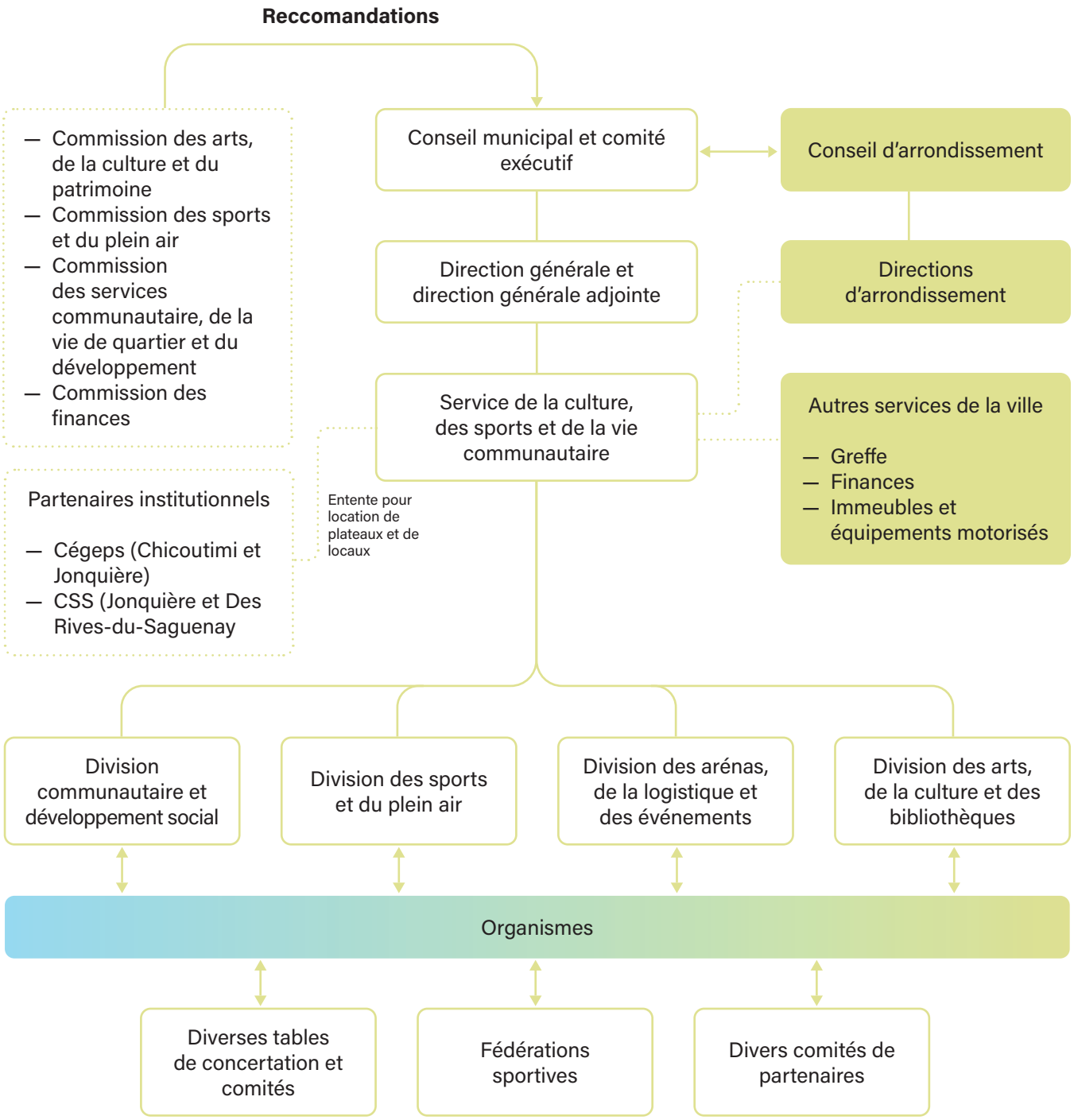
Outre ces deux politiques, plusieurs autres politiques et plans comportent des orientations en lien avec les organismes appelés à gérer des infrastructures de la Ville, notamment :

— Politique de développement des arts, de la culture et du patrimoine (2003);
— Plan de développement durable 2016-2026 (2016);
— Politique du patrimoine culturel de la Ville de Saguenay (2020);
— Plan directeur des parcs – Outil de planification 2020-2035 (2020);
— Politique du sport encadré de Saguenay (2022);
— Politique fiscale (2022);
— Plan d'action favorisant l'intégration des personnes handicapées (PAIPH) 2023-2026 (2023);
— Politique de développement social (2025);
— Plan climat 2025-2035 (2025).

[1] Par exemple, assurer une saine gestion des actifs, développer la gestion des risques

Structure de gouvernance et rôles et responsabilités

La structure de gouvernance liée aux infrastructures de la Ville dont l'exploitation est confiée à des organismes est la suivante :



Les rôles et les responsabilités de chacune de ces instances sont présentés à l'annexe II.

Processus et contrôles de gestion en lien avec les ententes

Pour la gestion des ententes avec des organismes qui administrent des infrastructures de la Ville, plusieurs processus sont appliqués :

— Processus de reconnaissance des organismes;
— Processus de maintien de la reconnaissance;
— Processus de conclusion d'ententes incluant la détermination de la rétribution;
— Processus de suivi des ententes;
— Processus de paiement de la rétribution accordée.

Ces processus et les analyses en découlant sont adaptés pour les ententes de gestion avec des organismes mandataires et ils ne sont pas documentés.

Systèmes d'information utilisés pour la gestion des ententes

Le principal système d'information utilisé dans la gestion des ententes avec les organismes est le répertoire des organismes. Ce système permet de consigner l'ensemble des informations pertinentes sur la reconnaissance des organismes, les ententes avec ceux-ci, les documents de reddition de comptes et les paiements effectués.

Les divisions du Service de la culture, des sports et de la vie communautaire utilisent aussi un logiciel collaboratif, notamment pour effectuer la gestion de tâches et de projets.

Objectif et portée de l'audit

En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes[5], j'ai réalisé une mission d'audit de performance portant sur l'exploitation d'infrastructures municipales par des organismes. J'ai réalisé celle-ci conformément à la Norme canadienne de mission de certification (NCMC 3001) émise par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Saguenay consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit, et il peut émettre des recommandations. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que je juge valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-dessous.

Le vérificateur général de la Ville de Saguenay applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ 1) et, en conséquence, maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

[5] Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chapitre 19, à jour au 11 décembre 2025.

Objectifs de l’audit et critères d’évaluation

Objectif de l’audit	
Objectif 1	S’assurer que la Ville confie la gestion de ses actifs à des organismes mandataires de façon judicieuse et que la rétribution qui leur est accordée est déterminée sur une base objective et équitable en fonction des services attendus.
Critères d’évaluation	
Critère 1	Le choix de recourir aux services d’un organisme découle d’une stratégie et repose sur une analyse basée sur des critères afin d’en démontrer l’avantage par rapport à d’autres options.
Critère 2	Les conventions de gestion signées avec les organismes pour l’exploitation d’actifs de la Ville contiennent les clauses nécessaires pour obtenir les services demandés et comprennent une définition claire des rôles, des attentes et des responsabilités de chacune des parties.
Critère 3	La rétribution offerte pour obtenir les services demandés repose sur une analyse des coûts liés aux objets de l’entente de gestion avec l’organisme visé.
Critère 4	Un suivi rigoureux des services et livrables attendus est effectué en lien avec les obligations mentionnées aux conventions de gestion.

Portée de l'audit

Le présent audit vise à évaluer la gestion exercée par la Ville et non celle des organismes à qui elle confie l'exploitation de ses actifs. La gestion concernée couvre la reconnaissance des organismes, le choix de confier l'administration des infrastructures à un organisme, la négociation et la conclusion des ententes, le suivi des ententes de même que la détermination de leur rétribution.

Il exclut les montants attribués aux organismes à titre de subventions pour soutenir leur fonctionnement à moins qu'une partie de ces sommes servent en fait à obtenir des services précis d'exploitation d'actifs de la Ville.

L'audit a couvert 15 situations d'exploitation d'infrastructures municipales confiées à des organismes par le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire.

Résultats de l'audit

Le présent audit met en évidence le fait que la Ville ne s'est pas dotée d'un cadre de gestion stratégique lui permettant de déterminer, de manière structurée et cohérente, le mode de gestion le plus approprié pour l'exploitation des actifs confiés à des organismes mandataires. Cette lacune se traduit par une gouvernance fragmentée où les objectifs poursuivis par la Ville, les responsabilités déléguées aux mandataires, le contenu des ententes de gestion, les honoraires consentis et les mécanismes de suivi et de reddition de comptes ne forment pas un ensemble cohérent et aligné sur les risques et les enjeux stratégiques de la Ville.

L'absence d'orientations claires à haut niveau a favorisé des processus décisionnels informels et variables selon les gestionnaires, reposant sur des analyses peu documentées, notamment en ce qui a trait aux économies anticipées, à la mobilisation du milieu ou à la flexibilité organisationnelle. Dans ce contexte, la gestion des actifs est devenue principalement une gestion des organismes mandataires, centrée sur leur soutien opérationnel plutôt que sur l'atteinte d'objectifs stratégiques clairement définis par la Ville. Cette approche limite la capacité de l'organisation à remettre en question le modèle de gestion retenu sur la base d'une évaluation de la performance au regard des objectifs recherchés.

Ainsi, les responsabilités prévues aux ententes sont souvent davantage fonction de la capacité opérationnelle des mandataires que du niveau de responsabilité que la Ville souhaite véritablement transférer ou conserver relativement à ses actifs. De plus, les honoraires de gestion sont parfois ajustés en fonction de la situation financière des organismes mandataires, au détriment d'une évaluation structurée de la valeur réelle des services rendus. Les mécanismes de suivi et de reddition de comptes, quant à eux, demeurent centrés sur les besoins et situations vécues par les organismes mandataires, sans cadre clair définissant les limites du soutien offert par la Ville ni les attentes en matière de performance.

Cette situation place la Ville dans une posture où des ressources humaines et financières importantes sont mobilisées afin de soutenir un mode de gestion dont la valeur ajoutée et l'efficience n'ont pas été clairement établies. En l'absence d'outils lui permettant de réévaluer son positionnement stratégique et la performance des organismes mandataires, la Ville court un risque de maintenir un modèle de gestion qui n'est pas optimal. Une telle situation peut limiter l'utilisation efficiente des ressources et entraîner des répercussions sur la qualité des services rendus aux citoyens. Dans ce contexte, la recherche d'un équilibre entre la qualité des services et leur coût tend à s'effacer au profit du maintien de mécanismes de gestion et d'ententes contractuelles existantes.

Commentaires du service de la culture, des sports et de la vie communautaire

Nous avons pris connaissance du rapport du vérificateur général et nous sommes en accord avec les recommandations.

Notre service collaborera avec la direction générale pour assurer la mise en place d'une stratégie relative au mode d'exploitation des infrastructures de la Ville et mettre en place un cadre de référence incluant des critères qui permettront de sélectionner les meilleurs modes de gestion par infrastructure.

Nous reconnaissons également l'importance de mieux définir nos attentes envers les mandataires et d'avoir des mécanismes en place qui permettent de mieux contrôler les résultats attendus lorsque nous utilisons ce mode de gestion.

Nous nous engageons à mettre en place des outils et des mécanismes permettant de mieux encadrer la rétribution aux mandataires.

Les méthodes de suivis seront également mieux définies dans les conventions et les répondants d'organismes mandataires seront formés pour assurer un suivi en cohérence avec les mécanismes qui auront été développés.

Un plan d'action sera mis en place pour assurer la mise en œuvre des recommandations identifiées dans ce rapport.

Stratégie relative au mode d'exploitation des infrastructures de la Ville

Avant même d'évaluer la gestion des ententes, il importe de se questionner sur la façon dont la Ville a déterminé qu'une gestion par impartition par le biais d'organisme mandataire était l'option la plus avantageuse. Lors de la définition du cadre d'évaluation pour réaliser l'audit, nous avons questionné la Ville sur les choix effectués, par exemple :

Pourquoi l'exploitation du Mont-Fortin fait-elle l'objet d'une gestion en régie interne, alors que celle du Mont-Bélu est gérée par un organisme mandataire?

Pourquoi le site de la Pulperie de Chicoutimi est-il sous bail emphytéotique avec convention de gestion, alors que le Musée du Fjord est sous bail commercial?

Nous avons constaté que l'administration n'était pas en mesure de donner une réponse claire à ces questions. Certains responsables ont cherché les explications possibles, d'autres détenaient quelques bribes des raisons qui justifient ces modes de gestion, mais, en aucun cas, ils n'ont fait référence à des critères décisionnels formels ou à des documents d'analyse pour soutenir la prise de décisions. Comme ces choix ont des répercussions importantes sur la gestion, les risques et les services rendus découlant de l'exploitation des actifs municipaux, il est primordial que cette première étape soit structurée de manière claire et rigoureuse, sans quoi l'ensemble du processus de gestion de ces ententes s'en trouvera affecté. Par exemple, une analyse insuffisante à cette étape peut amener la Ville à ne considérer d'emblée que les réalités de l'organisme au détriment de la cohérence avec ses orientations ou sa gestion des risques.

Nos recherches nous ont de plus amenés à constater que peu de référentiels (littérature, guides, politiques ou réflexions) abordent cet enjeu précis. Quelques villes ont mis en place un cadre général de gestion sans aborder précisément les critères à considérer pour opter pour un modèle plutôt qu'un autre. Dans ce contexte, nous avons donc recueilli un ensemble de bonnes pratiques avec l'aide d'un consultant afin de bien étayer nos constats. La section suivante présente le cadre général de référence résultant de cet exercice et qui a été utilisé pour évaluer les pratiques de la Ville et que nous partageons pour l'inciter à préciser sa position relativement à ses choix d'impartition de l'exploitation de ses actifs.

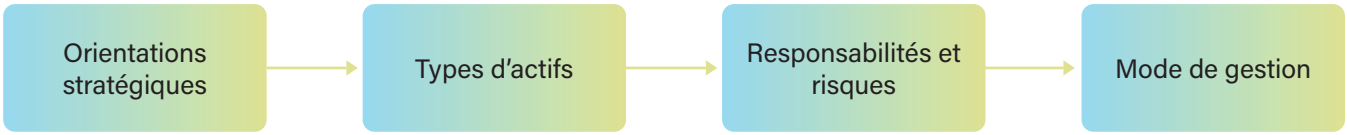
Cadre de référence quant à l'impartition de l'exploitation d'actifs municipaux

La gestion des actifs municipaux est un processus complexe impliquant de nombreux intervenants. Faisant appel à un savoir-faire technique, financier, de gouvernance et de gestion des attentes citoyennes, il implique d'administrer un éventail d'actifs avec des ressources municipales limitées, le tout en assurant une saine gestion des fonds publics.

Cadre de gestion des actifs

La détermination des responsabilités relatives à la gestion des actifs doit être alignée avec les objectifs de mission de la Ville, ses principes directeurs, sa capacité et son expertise interne, ainsi que son appétit pour le risque. Dans ce contexte, la Ville doit disposer d'objectifs et de principes directeurs clairs, ainsi que d'une vision d'ensemble de son parc d'actifs, afin de déterminer les responsabilités qu'elle souhaite assumer ou confier à des entités externes. Sur la base de ces éléments, elle est en mesure de déterminer le modèle de gestion le plus approprié pour chacun de ses actifs.

Le processus d'analyse proposé considère la gestion des actifs dans son ensemble, des orientations stratégiques jusqu'au choix du véhicule contractuel. Des orientations floues ou une analyse incomplète se traduiront inévitablement par une entente contractuelle peu adaptée aux besoins réels de la Ville.



Orientations stratégiques

Une municipalité se doit d'avoir des orientations stratégiques ou des objectifs de mission pour donner un sens cohérent à ses actions, aligner ses ressources sur des priorités claires et rendre des comptes à ses citoyens sur la direction qu'elle s'est engagée à suivre. Généralement documentés dans son plan stratégique, ses politiques sectorielles et son budget, ces orientations ou objectifs traduisent les priorités municipales, par exemple :

— Offrir des services de qualité et accessibles aux citoyens;
— Offrir un milieu de vie sain et actif;
— Favoriser la cohésion et l'inclusion sociale;
— Favoriser le développement économique;
— Assurer le développement durable et la protection de l'environnement.

Types d'actifs

Les actifs municipaux (infrastructures, bâtiments, équipements, réseaux, etc.) sont les moyens concrets par lesquels une municipalité livre ses services aux citoyens et concrétise ses engagements de mission. Le tableau suivant présente les principaux types d'infrastructures municipales.

TABLEAU 1 – PRINCIPAUX TYPES D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES

Domaine d'activité	Exemple d'actifs
Services de base et sécurité publique	Hôtel de ville, casernes de pompiers, postes de police, cours de voirie, ateliers municipaux
Communautaire et social	Centres communautaires, maison des jeunes, haltes-garderies
Sport et loisirs	Arénas, piscines, centres de ski, plateaux sportifs, parcs, sentiers, marinas, centres de plein air
Culture	Bibliothèques, maisons de la culture, salles de spectacle, musées, centres d'exposition
Économie	Marchés publics, centres de congrès, infrastructures portuaires ou aéroportuaires
Eau et environnement	Usines de traitement de l'eau potable, réseaux d'aqueduc, réseaux d'égouts, usines de traitement des eaux usées, sites de gestion des matières résiduelles
Infrastructures de transport	Routes, trottoirs, ponts, ponceaux, tunnels, stationnements, pistes cyclables

Responsabilités et risques

La gestion et l'exploitation d'un actif municipal impliquent un ensemble de responsabilités distinctes, chacune comportant ses propres risques si elle est mal exercée ou négligée. Une bonne compréhension de ces responsabilités et de leurs risques associés est essentielle pour assurer la pérennité des infrastructures, la continuité des services et la protection des finances municipales. Le recensement des responsabilités et risques associés est une étape fondamentale dans l'analyse du modèle optimal de gestion d'un actif, celle-ci permettant à la Ville de déterminer les responsabilités qu'elle souhaite assumer ou, au contraire, déléguer.

L'annexe III résume les principales responsabilités liées à la gestion et à l'exploitation d'un actif municipal, ainsi que les principaux risques associés.

Analyse et sélection du mode de gestion

La gestion des actifs municipaux n'implique pas nécessairement que la Ville assume seule l'ensemble des responsabilités qui y sont associées. Selon la nature de l'actif, ses besoins opérationnels et le contexte organisationnel, la Ville dispose de différentes options : elle peut choisir d'assumer ses responsabilités en régie interne, en mobilisant ses propres ressources humaines, matérielles et financières, ou encore en déléguer une partie ou la quasi-totalité à un organisme externe, à l'aide de différents véhicules contractuels.

Cette décision n'est pas anodine. Elle engage la Ville sur le plan de sa capacité à livrer des services de qualité, de son contrôle sur ses infrastructures et de son imputabilité envers les citoyens. C'est pourquoi elle doit être prise de manière éclairée, sur la base d'une analyse rigoureuse tenant compte de plusieurs facteurs déterminants.

Une fois la décision d'impartition établie, encore faut-il choisir le bon outil contractuel. Convention de services, bail locatif, bail emphytéotique – chacune de ces formules répond à des réalités différentes et comporte ses propres avantages, contraintes et niveaux de risque.

En outre, le cadre légal québécois prévoit un régime particulier pour l'octroi de contrats de services à un organisme sans but lucratif qui soustrait le donneur d'ouvrage à l'obligation de procéder par appel d'offres au-delà d'un certain seuil[6] :

TABLEAU 1 – PRINCIPAUX TYPES D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES

Domaine d'activité	Exemple d'actifs
Service couvert par l'AECG[7]	Par invitation écrite ou de gré à gré, peu importe le montant.
Service non couvert par l'AECG	Par invitation écrite ou de gré à gré, sous le seuil d'application de l'AECG (368 000 $).

L'impartition peut représenter une solution attrayante, notamment pour les municipalités disposant de ressources limitées ou souhaitant accéder à une expertise spécialisée. Toutefois, elle comporte aussi des inconvénients qu'il importe de prendre en compte avant de procéder. L'annexe IV détaille les principaux facteurs à considérer dans la prise de décisions. L'annexe V explique de manière sommaire les différents modes usuels de gestion des actifs qu'on retrouve dans le domaine municipal. L'annexe VI présente les caractéristiques propres à chaque mode de gestion.

La décision d'impartir ou non devrait résulter d'une analyse multicritère rigoureuse, menée de façon transparente et documentée, et alignée sur les orientations stratégiques de la Ville. Elle ne devrait jamais être irréversible : la Ville doit toujours préserver sa capacité à réévaluer la situation et à rapatrier la gestion en régie si les conditions changent.

[6] Gouvernement du Québec, *Édiction du Règlement sur l'attribution de certains contrats des organismes municipaux – procédure sur invitation écrite ou de gré à gré*, [En ligne], 2026 [https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/affaires-municipales/publications/bulletin-muni-express/2026/n-6-11-mars-2026] (Consulté le 8 avril 2026).

[7] Ibid., note 2 – Les services couverts par l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG) sont les suivants : 1° les services de messagerie et de courrier, y compris le courrier électronique; 2° les services de télécopie; 3° les services immobiliers; 4° les services informatiques, y compris ceux de consultation en matière d'achat ou d'installation de logiciels ou de matériel informatique et ceux de traitement de données; 5° les services d'entretien ou de réparation d'équipement ou de matériel de bureau; 6° les services de consultation en gestion, sauf les services d'arbitrage, de médiation ou de conciliation en matière de gestion des ressources humaines; 7° les services d'ingénierie, sauf les services d'ingénierie afférents à un contrat unique de conception et de construction d'infrastructure de transport; 8° les services d'architecture, y compris d'architecture paysagère; 9° les services d'aménagement ou d'urbanisme; 10° les services d'essais, d'analyses ou d'inspection en vue d'un contrôle de qualité; 11° les services de nettoyage de bâtiments, y compris l'intérieur; 12° les services de réparation de machinerie ou de matériel; 13° les services d'assainissement; 14° les services d'enlèvement d'ordures; 15° les services de voirie.

Constats en lien avec les pratiques de la Ville

La Ville ne dispose pas d'un cadre de gestion, de critères d'analyse ou d'orientations formelles pour déterminer le type de gestion approprié pour l'exploitation de ses actifs. De plus, très peu de dossiers font état d'une analyse justifiant le mode de gestion retenu. Pour ceux présentant une telle analyse, comme celui portant sur le site de la zone portuaire en 2022, cette dernière fait état de la situation actuelle et explique les tenants et aboutissants de deux options, soit la reprise partielle par la Ville (fin du bail emphytéotique et entente d'animation seulement) ou le maintien de la convention actuelle. Chaque scénario est analysé dans une optique de « ce qu'il faudrait faire pour le réaliser », mais ne présente pas les enjeux et les risques, le tout en relation avec les orientations municipales. La conclusion présente des réflexions et des concepts à prendre en considération, par exemple l'accessibilité citoyenne, et spécifie que les scénarios devraient être approfondis au moyen d'un groupe de travail, sans toutefois donner de réelle orientation ou recommandation sur le choix à privilégier. La gestion du parc de la Rivière-du-Moulin, de son côté, a été réfléchie en 2021 en fonction de l'analyse de l'organisme s'étant proposé comme mandataire sans avoir de réflexion structurée sur la façon dont ce type de gestion répondait à des enjeux de gestion municipale.

Le sommaire décisionnel présenté au conseil municipal visant à recommander la gestion par un mandataire fait état du partage des responsabilités dans une entente de gestion, mais n'explique pas les raisons démontrant que ce choix est judicieux.

L'administration est apte à produire des réflexions sur les raisons justifiant le choix d'une gestion par mandataire lorsque questionnée, mais le tout est informel et reste à l'étape de concepts généraux. Le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire estime que la gestion par un organisme mandataire est habituellement moins coûteuse et exigeante qu'une gestion en régie interne. Il évoque aussi que ce mode de gestion offre davantage de flexibilité et de rapidité de réponse. Toutefois, il n'y a pas de démonstration étayée de ces avantages pour chaque actif et activité en découlant dans les dossiers consultés. Bien que ces affirmations soient plausibles, chaque situation doit être analysée afin de déterminer si ces avantages s'appliquent et leur ampleur, et s'ils doivent être considérés pour la prise de décisions.

Il en résulte donc une approche où la Ville aura tendance à se positionner favorablement face à la gestion par mandataire lorsque l'initiative vient du milieu. Il lui faut rester quand même vigilante par rapport à ce mode de gestion pour s'assurer qu'il demeure la bonne option. Notre travail dans le cadre de l'audit nous amène à conclure que la Ville est trop souvent en réaction à des situations vécues par les organismes plutôt qu'en supervision de la prestation de services convenue. Elle cherche à faire fonctionner ce mode de gestion pour les mandataires existants en y dirigeant des ressources municipales pour faire face aux enjeux vécus et permettre la poursuite du modèle sans nécessairement le remettre en question.

Recommandation à la direction générale

1. Définir, en collaboration avec le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire, ainsi que la gouvernance de la Ville, une stratégie et des orientations en ce qui a trait au mode de gestion de ses actifs.

Recommandations au service de la culture, des sports et de la vie communautaire

2. En respect des orientations et stratégies de la Ville, définir des critères permettant de déterminer le mode de gestion des actifs municipaux à privilégier en fonction des avantages et inconvénients qu'ils peuvent présenter.

3. Appliquer ces critères à l'ensemble des actifs de la Ville en fonction des priorités et des possibilités, et procéder à leur réévaluation à une fréquence prédéterminée.

Convention de gestion avec les organismes à qui la Ville confie l'exploitation de ses infrastructures

Lorsqu'une ville décide de confier la gestion d'un actif municipal à un organisme mandataire, elle conserve la pleine propriété de l'actif de même que ses responsabilités envers la population. Comme nous l'avons vu à la précédente section, cette décision constitue un choix organisationnel et stratégique ayant comme objectif de déléguer certaines responsabilités tout en maintenant l'imputabilité publique à l'égard des services à la population, de la conformité aux lois, aux règlements et aux autres exigences internes, ainsi que de la saine gestion des ressources municipales. Dans ce contexte, la convention de gestion devient un instrument central pour encadrer la prestation de services demandée et la relation avec l'organisme mandataire.

Cette convention traduit la décision de délégation en termes clairs et opposables. Elle permet de définir la portée du mandat confié, de préciser les responsabilités respectives de la Ville et du mandataire, d'établir les attentes en matière de performance et de reddition de comptes, ainsi que de baliser les aspects financiers, opérationnels et juridiques de la relation. Sans un tel encadrement, la délégation de la gestion peut entraîner des ambiguïtés susceptibles d'affaiblir les mécanismes de contrôle, de diluer l'imputabilité et d'exposer la Ville à des risques financiers, opérationnels ou réputationnels.

Ainsi, la convention de gestion ne doit pas être perçue comme une simple formalité contractuelle, mais comme un levier de gouvernance essentiel. Bien conçue, elle permet d'assurer un équilibre entre, d'une part, l'autonomie nécessaire au mandataire pour accomplir son mandat et, d'autre part, la capacité de la Ville de surveiller, d'orienter et, au besoin, d'intervenir afin de protéger l'intérêt public et la valeur de l'actif concerné.

L'annexe VII présente les grandes sections qu'on retrouve habituellement dans une convention de gestion et inclut de bonnes pratiques de rédaction pour chacune d'elles.

La Ville utilise des modèles types d'ententes, validés par le Service des affaires juridiques, afin d'assurer une certaine normalisation. C'est le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire qui adaptera les modèles et constituera la version projet de la convention de gestion. Une fois les négociations avec l'organisme bien entamées, le Service des affaires juridiques et celui du greffe valideront la rédaction et soutiendront le personnel responsable de la négociation de l'entente pour tout enjeu particulier soulevé. La méthodologie de fonctionnement et les rôles de chacun n'étant ni écrits ni formalisés, il n'est pas statué quand ou dans quelles situations il est pertinent que le Service des affaires juridiques s'implique, ce qui est susceptible d'affecter la qualité des ententes. Lorsque la convention sera finalisée, un sommaire décisionnel sera préparé pour approbation par l'instance appropriée de la Ville.

En cours d'année, le Service du greffe fera un suivi des dates de renouvellement des ententes et en informera le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire afin d'assurer le respect des délais. L'analyse quant à des changements à apporter est majoritairement sujette aux problématiques et aux particularités vécues dans l'année, ou elle se fera principalement en fonction de demandes de modifications de l'organisme. Advenant qu'aucun élément particulier ne soit survenu dans l'année, il est peu probable qu'une analyse de l'entente soit réalisée, ce qui concorde avec nos observations constatées dans les différents dossiers d'organisme.

Comme il n'y a pas de fréquence de révision détaillée des ententes, ces dernières ne sont pas adaptées aux nouveaux risques, aux bonnes pratiques ou aux défis développés au cours des années. Lors de nos travaux d'audits, nous avons en effet constaté que les ententes en vigueur et renouvelées automatiquement de manière annuelle s'échelonnaient de 2009 à 2025. Ainsi, lorsque nous comparons les différentes ententes entres elles, nous constatons des tendances, des pratiques, des précisions et des orientations qui diffèrent. Ces constats se présentent sous différents thèmes.

Mandat confié à l'organisme mandataire

Étant donné que la définition du mandat est au cœur de la convention de gestion, une attention particulière doit y être apportée. Si le mandat est flou, tout le reste devient fragile : la gouvernance, la reddition de comptes, la légalité de l'entente ou encore la qualité du service aux citoyens. L'objectif est d'éviter les zones grises, de protéger l'intérêt public et de donner à l'organisme un cadre clair pour agir.

Un mandat bien défini doit répondre aux questions suivantes :

- Qu'est ce qui vous est confié? (objet du mandat)
- Qu'est ce que vous devez faire? (portée des activités)
- Qu'est ce que vous ne pouvez pas faire? (limites)
- Qu'est ce qu'on attend comme résultats? (objectifs)
- Quelles règles devez vous respecter? (obligations transversales)
- Qui décide quoi? (pouvoirs délégués vs conservés)

Nous avons d'abord noté que le mandat est parfois formulé de façon très générale. Par exemple, une des conventions de gestion stipule que le mandat confié à l'organisme est « la gestion, l'exploitation, l'opération, l'administration, la promotion des infrastructures ainsi que l'animation » avec la mention que l'organisme en assume l'entière responsabilité comme s'il était propriétaire. Dans ce cas, nous distinguons la gestion, l'exploitation et l'opération.

En quoi l'exploitation se distingue-t-elle de l'opération? Qu'est-ce que nous entendons quand nous spécifions qu'il doit en assumer l'entière responsabilité comme s'il en était le propriétaire? Et est-ce applicable à l'ensemble des responsabilités confiées? Dans ce même exemple, la Ville accepte notamment de s'acquitter de frais d'entretien, d'électricité, d'assurances et de télécommunications, alors que le mandat demande à l'organisme de gérer le tout comme s'il en était propriétaire, ce qui crée une confusion quant à l'intention réelle de la Ville et la nature même du mandat confié.

Ensuite, peu de précisions sont données sur la prestation de services attendue et les activités devant être réalisées. En fait, les conventions comprennent peu d'information sur :

- Le niveau de services attendu (ex. : heures d'ouverture minimales, accessibilité en termes de tarifs, gratuités, inclusion, accueil des groupes, qualité du service en termes de délais de réponse, de propreté, de sécurité, d'accueil, de normes professionnelles à respecter, etc.);
- Les résultats attendus (ex. : taux d'occupation ou de fréquentation, nombre d'activités offertes, retombées sociales, culturelles ou sportives, contribution à la mission municipale (ex. : inclusion et vitalité locale);
- Les activités à mener (opérationnelles, d'entretien et de gestion des équipements, de programmation et d'animation, de gestion administrative et financière, etc.).

Quelques bribes d'information sont fournies à cet égard dans la section portant sur les obligations de l'organisme, mais cela ne permet pas de baliser suffisamment la prestation de services attendue et n'en facilite pas l'administration.

Par ailleurs, la Ville joint parfois dans la même convention l'octroi d'une subvention de fonctionnement avec l'attribution d'un mandat spécifique, deux éléments qui demandent une gestion distincte. Cela ajoute à la confusion.

Enfin, la Ville tarde à clarifier le mandat d'un organisme à qui, dans les faits, elle confie la gestion d'une infrastructure culturelle, mais sans encadrer sa prestation de services, puisqu'elle n'a signé avec ce dernier qu'un protocole de soutien financier de trois ans avec un bail commercial sur l'infrastructure en question. En vertu d'une entente avec le bailleur de fonds ayant participé au financement de l'infrastructure qui obligeait la Ville à exploiter l'infrastructure aux fins auxquelles elle est destinée, la Ville n'est plus tenue d'exploiter cette dernière depuis le 1er juin 2024. Dans un autre cas, la Ville a signé une convention appelée *Convention de soutien des activités et des immobilisations*. Celle-ci est structurée et libellée sur le modèle d'une convention de gestion typique de mandataire, alors qu'elle utilise le terme « subvention de fonctionnement liée à des activités spécifiques ». La nature de la relation entre la Ville et l'organisme n'est donc pas claire du tout, à savoir si une partie ou la totalité des sommes versées correspond à des services à rendre moyennant rétribution ou si cela constitue une aide financière aux activités de l'organisme.

Description des responsabilités

Il est important de traduire le mandat confié en responsabilités. Bien les décrire dans la convention de gestion protège la municipalité sur les plans juridique, financier et politique, assure une gouvernance saine et conforme aux lois, clarifie les attentes, évite les conflits et, enfin, garantit une gestion efficace et transparente de l'actif municipal. L'objectif est de décrire ce que chaque contributeur à la prestation de services doit accomplir et de tracer une frontière nette entre ce qui relève de la municipalité (propriétaire et responsable ultime devant les citoyens) et ce qui est confié à l'organisme mandataire.

Plusieurs éléments peuvent alors être couverts :

- La prestation de services à fournir pour clarifier les attentes de la Ville;
- La gouvernance et la prise de décisions pour éviter l'ingérence politique dans ce qui est opérationnel et l'ingérence de l'organisme dans les pouvoirs municipaux;
- Les responsabilités financières pour protéger les fonds publics et assurer la transparence;
- La gestion de l'actif et son entretien pour éviter les litiges en cas de bris, d'accident ou de non conformité;
- La gestion des ressources humaines pour clarifier qui est responsable en cas de problème avec un employé;
- Les obligations légales et réglementaires imputables à chaque partie prenante de l'entente dans un contexte où la Ville demeure ultimement responsable devant les citoyens;
- La reddition de comptes et la performance pour s'assurer que l'organisme gère l'actif dans l'intérêt public et selon les attentes de la Ville;
- La durée, le renouvellement et la résiliation pour éviter les crises lors d'un changement de gestionnaire;
- La gestion des risques et la responsabilité advenant un incident pour protéger la Ville contre les réclamations;
- Les communications et les relations avec le public pour éviter les messages contradictoires ou non autorisés.

Actuellement, chaque convention signée avec un organisme mandataire comporte une section qui décrit les obligations de l'organisme et une autre consacrée à celles de la Ville. Or, très peu de détails sont fournis sur les responsabilités relatives à la prestation de services comme telle, notamment en termes d'offre de services, d'horaires et d'accessibilité, d'accueil et de relations avec les usagers, de programmation, de tarification et de gestion des revenus, de qualité du service, de sécurité des usagers, de communication publique et de collaboration avec les partenaires. Cela crée des zones grises qui sont susceptibles de se traduire en coûts, conflits, risques et diminution de contrôle pour la Ville. Tout en laissant à l'organisme la latitude nécessaire pour gérer efficacement, il s'agit d'encadrer suffisamment celui-ci pour permettre à la Ville de surveiller et de contrôler la qualité du service public selon ses normes et ses objectifs.

L'analyse de la gestion exercée sur les conventions de gestion couvertes par l'audit a fait ressortir différentes situations qui amènent à conclure qu'effectivement, les responsabilités devraient, dans certains cas, être précisées ou mieux alignées avec le mandat confié :

- La Ville a choisi d'assumer 260 000 $ en 2025 pour les frais d'avocats liés à la négociation des conventions collectives d'un organisme, alors que la convention de gestion prévoit précisément que la gestion du personnel est sous la responsabilité de l'organisme mandataire;
- Une infrastructure n'a pas été couverte par les assurances pendant 18 mois en raison d'un malentendu entre la Ville et l'organisme, et le montant d'assurance n'a pas été revu depuis 2009;
- Pour une infrastructure sous un bail emphytéotique, la Ville paie pour des réparations majeures ou urgentes; pour une autre, sous le même mode de gestion, la Ville s'est fait facturer par l'organisme 30 110 $ en 2023 à la suite de travaux que ce dernier a réalisés sur une infrastructure couverte par le bail (voir aussi la section 3.3.2);
- Pour une des ententes où la gestion de l'infrastructure est confiée à l'organisme mandataire sous un bail emphytéotique, l'entente prévoit que les frais d'électricité sont payés par la Ville (voir aussi la section 3.3.2);
- Un organisme apporte un soutien financier à des organismes non reconnus par la Ville. Cela va à l'encontre des règles internes que la Ville s'est données pour soutenir les organismes;
- Trois conventions de gestion posent l'obligation à l'organisme d'assurer un siège votant à un membre du conseil municipal, alors que cela amène une confusion sur l'entité que doit représenter le conseiller désigné.

Bien que certains exemples présentés ne constituent pas, pris isolément, une faute de gestion, leur multiplication et leur diversité contribuent à brouiller la compréhension de l'objectif réellement poursuivi par la Ville. En effet, les modalités établies ne s'inscrivent pas de manière cohérente avec les responsabilités et les objectifs énoncés dans les conventions de gestion.

Protection des renseignements personnels

Aucune des 15 conventions de gestion couvertes par l'audit ne comportait d'exigences spécifiques à l'égard des organismes mandataires en lien avec la protection des renseignements personnels. Pourtant, plusieurs renseignements personnels des utilisateurs sont susceptibles d'être collectés et détenus par les organismes en lien avec la prestation de services qui leur est demandée. Ceux-ci peuvent concerner les inscriptions et réservations, les incidents, les blessures et premiers soins, les données bancaires, les communications avec les usagers et même la vidéosurveillance exercée.

Une municipalité qui confie l'exploitation d'une infrastructure à un organisme demeure pleinement responsable du respect de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A -2.1, modifiée par la loi 25). Elle doit encadrer contractuellement l'organisme, limiter et sécuriser les renseignements transmis, et réaliser les évaluations de risques requises.

En conséquence, les conventions de gestion avec les organismes devraient, en fonction des risques potentiels, comprendre des exigences portant notamment sur :

- Les mesures de sécurité à mettre en place;
- Les finalités précises pour lesquelles les renseignements peuvent être demandés et utilisés;
- L'interdiction d'utiliser les données à d'autres fins;
- Les obligations en cas d'incident lié à la confidentialité;
- Les modalités de destruction ou de restitution des données.

La Ville s'expose ainsi à des risques juridiques, financiers, opérationnels et réputationnels importants, même lorsque les données sont traitées par un tiers.

Durée des conventions de gestion

La durée d'une convention de gestion est un élément stratégique, juridique et financier majeur qui influence directement le contrôle de la municipalité, la qualité du service et les risques assumés par chaque partie. Elle conditionne la capacité de l'organisme mandataire à planifier et à amortir les investissements requis, tout en organisant efficacement ses opérations afin de livrer les services prévus à l'entente de gestion. Une durée adéquate favorise une gestion durable des infrastructures et la continuité des services, alors qu'une durée insuffisante peut limiter l'efficacité opérationnelle et compromettre l'atteinte des objectifs d'intérêt public.

Notre analyse des conventions de gestion nous a permis de constater que neuf d'entre elles ont une portée d'un an renouvelable pour la même période. Alors que cette durée pourrait être adéquate dans certaines situations, elle ne l'est pas toujours, notamment lorsque l'organisme est susceptible d'engager des dépenses importantes pour entretenir l'infrastructure, ce qui est le cas pour au moins trois de ces neuf conventions. Nous faisons donc face à une stratégie à très court terme pour des infrastructures et des services qui normalement devrait comporter des stratégies à moyen et long terme. Cette gestion fait en sorte de sacrifier une stabilité organisationnelle et crée une incertitude quant au maintien des activités et des actifs sous gestion.

Recommandations au service de la culture, des sports et de la vie communautaire

4. Définir de façon plus précise, dans les conventions de gestion avec les organismes, la prestation de services et le mandat attendus d'eux.

5. Préciser davantage les responsabilités en lien avec la prestation de services attendue, tant celles de l'organisme mandataire que celles de la Ville.

6. Inclure dans les conventions de gestion des exigences en matière de protection des renseignements personnels.

7. Établir les durées et procéder au renouvellement des ententes à des fréquences définies, et ce, en respect de la stratégie de gestion et des enjeux de la Ville et de l'organisme mandataire.

Rétribution accordée aux organismes mandataires

La rétribution d'un OSBL pour l'exploitation d'un actif municipal doit être établie sur une base objective, équitable, documentée et justifiable. Cela permet de verser une juste rétribution en lien avec les services demandés, de démontrer qu'il ne s'agit pas d'une subvention déguisée et de servir de base de discussion lorsqu'une rétribution additionnelle est demandée. Plusieurs éléments doivent être pris en compte, notamment les coûts réels d'exploitation des activités confiées à l'organisme mandataire, les obligations assumées par l'organisme et celles que la municipalité conserve, la performance obtenue et les caractéristiques de l'actif confié sous gestion.

Les coûts réels d'exploitation constituent le premier élément à mesurer. La municipalité doit, à partir d'un budget prévisionnel détaillé présenté par l'OSBL, vérifier que les dépenses et les revenus qui y sont prévus, en lien direct ou indirect avec les services demandés, sont raisonnables et comparables avec d'autres activités du même type. Pour permettre une évaluation juste des coûts, il est essentiel que les services demandés soient très bien définis et, s'il y a lieu, que nous soyons en mesure de distinguer les coûts fixes, variables et ponctuels découlant de la gestion directe de l'organisme mandataire.

Cette étape permet à la Ville de se doter d'une référence pour évaluer l'offre de l'organisme tout en ciblant les risques d'écarts importants en fonction de sa propre évaluation.

La rétribution doit aussi tenir compte des ressources que la Ville s'engage à fournir dans le cadre de l'exploitation de l'infrastructure. Par exemple, la Ville peut convenir d'assumer la responsabilité des travaux majeurs ou de fournir des locaux et des terrains, des équipements ou certains services municipaux (ex. : déneigement et sécurité). La Ville doit veiller à ce que seules les responsabilités confiées à l'organisme mandataire fassent l'objet d'une rétribution en honoraires de gestion. De même, des revenus liés à l'exploitation de l'infrastructure peuvent être conservés par l'organisme mandataire, revenus que ce dernier n'aurait pas obtenus sans la gestion confiée. Ces revenus représentent aussi une forme de rétribution dont il faut tenir compte.

La performance de l'organisme sert aussi à déterminer le caractère approprié de la rétribution de l'organisme mandataire. Pour y parvenir, il faut cependant définir précisément les attentes envers l'organisme en lien avec les services demandés. Ces attentes peuvent porter, par exemple, sur l'accessibilité pour les citoyens, la qualité du service, la sécurité des usagers, la pérennité des installations, l'optimisation des coûts, le développement durable ou la satisfaction du public.

Enfin, les caractéristiques de l'actif confié sous gestion influencent les coûts pour l'exploiter, tout comme l'implication de la Ville pour maintenir un niveau de risque acceptable pour un organisme mandataire, ce dernier pouvant être limité en ressources financières et en expertise. Par exemple, pour un actif dont la valeur est importante ou présente un déficit de maintien important, une ville pourra vouloir assumer davantage de coûts, ce qui aura une incidence sur la rétribution accordée à l'organisme mandataire.

La détermination de la rétribution repose donc sur une analyse multifactorielle en vue d'établir une rétribution juste, proportionnée et documentée qui reflète fidèlement les responsabilités assumées par l'organisme tout en assurant l'efficacité, la transparence, la saine gestion des fonds publics et l'atteinte des objectifs de services à la population.

L'exercice fait appel au jugement et est négocié de bonne foi avec l'organisme mandataire afin d'en arriver à un point d'équilibre raisonnable. Il pose une base documentée qui servira par la suite d'outil pour les réévaluations futures afin de conserver une logique de réflexion cohérente dans le temps, le tout afin de maintenir l'équité entre les organismes mandataires et de favoriser une utilisation justifiée des deniers publics.

Fondement de la rétribution monétaire accordée

Il est essentiel pour une ville de justifier la rétribution versée à un organisme mandataire exploitant une infrastructure municipale, car cette somme provient de fonds publics et doit respecter des principes de transparence, d'équité et de saine gestion financière. Cela protège la municipalité contre les risques de nature juridique, assure une tarification juste et renforce la confiance des citoyens.

À l'exception de quelques ententes pour lesquelles la Ville a dû renégocier en profondeur les termes à la suite d'un événement déclencheur ou ponctuel, peu de justifications des montants accordés sont présentes dans les dossiers des ententes analysées dans le cadre de l'audit. Les répondants nous ont mentionné que les montants accordés résultent de négociations survenues parfois il y a plusieurs années et dont ils n'ont pas (ou peu) de détails ou de traces. Les ententes sont alors renouvelées avec l'indexation prévue sans que les fondements de la rétribution soient requestionnés.

Le lien direct entre les services demandés et la rétribution accordée n'est donc pas toujours documenté, ce qui complique l'administration des ententes. La difficulté est accentuée lorsqu'une entente prévoit à la fois le versement d'une aide financière (subvention) et des honoraires de gestion pour rétribuer des services, ou encore lorsque la Ville verse une aide financière à un organisme mandataire, alors que, considérant les responsabilités et le mandat décrits à l'entente de gestion, les motifs de l'aide versée sont aussi en lien avec les activités sous entente de gestion.

Soutien technique de la Ville

Un soutien technique de la Ville peut être nécessaire ou avantageux pour permettre à l'organisme mandataire d'assumer correctement les responsabilités qui lui sont confiées avec un risque raisonnable. Ce soutien peut prendre différentes formes : fourniture de locaux, hébergement d'un portail sur le site de la Ville, mise à disposition d'équipements, etc. Celui-ci comporte un coût pour la Ville qui s'additionne à la rétribution versée au mandataire.

Une analyse de chaque situation doit être effectuée par la Ville pour déterminer le soutien optimal à accorder. Le tout vise à déterminer la contribution à apporter au mandataire qui permettra de maximiser les livrables auprès du public. En calibrant ce soutien adéquatement, la Ville diminue les risques que l'organisme mandataire soit en situation d'échec ou de difficulté à l'égard de la prestation de services demandée.

Cette analyse doit porter sur différents éléments :

- Une validation du niveau de services que la Ville veut offrir aux citoyens et du type de partenariat qu'elle souhaite maintenir avec l'organisme mandataire;
- Une évaluation de la capacité de l'organisme mandataire à livrer les services que la Ville lui demande, notamment son expertise et ses ressources;
- Une compréhension fine des exigences de l'infrastructure, que ces dernières soient liées à son exploitation et à son entretien ou à la nature des activités qui y sont tenues;
- Une estimation du coût pour la Ville en soutien au mandataire;
- Une validation auprès des services de la Ville appelés à fournir du soutien pour s'assurer qu'ils ont les moyens et la capacité de prendre en charge le besoin identifié.

Nos travaux d'audit ont permis de relever les constats suivants :

Il n'y a pas d'analyse documentée sur la nature et l'ampleur du soutien que la Ville s'engage à fournir à l'organisme mandataire.

Le coût total du soutien de la Ville est rarement estimé en amont pour appuyer la prise de décisions; il est parfois calculé à postériori dans le cadre de redditions de comptes auprès de bailleurs de fonds.

Le soutien assumé par la Ville n'est pas toujours cohérent avec les services demandés à l'organisme mandataire, par exemple :

— Les frais d'assurance sont parfois payés par la Ville, parfois par l'organisme mandataire sans qu'une logique claire ne se dégage des choix effectués,
— Pour une des ententes où la gestion de l'infrastructure est confiée à l'organisme mandataire sous un bail emphytéotique, les frais d'électricité sont payés par la Ville.

La Ville n'a donc pas l'assurance, compte tenu des bénéfices éventuels sur la communauté et des ressources disponibles, qu'elle fournit le soutien logique, équitable et adéquat aux organismes mandataires à qui elle demande d'exploiter des infrastructures municipales.

Revenus laissés aux organismes mandataires

Lorsqu'une ville délègue l'exploitation d'une infrastructure à un organisme mandataire tout en lui confiant les revenus y étant associés, elle doit trouver un équilibre entre la viabilité financière de celui-ci et la protection des intérêts publics, tout en assurant la transparence quant à la gestion d'infrastructures municipales. Comme les revenus nets (revenus moins les dépenses liées) susceptibles d'être tirés de l'infrastructure contribuent à la rétribution de l'organisme mandataire, une réflexion s'impose pour évaluer comment ces revenus nets sont susceptibles d'affecter la rétribution globale de ce dernier.

Les questions à se poser sont les suivantes :

— Quelle est, selon des scénarios probables, la valeur des revenus nets anticipés liés aux différentes sources de revenus?
— Dans l'éventualité où l'organisme mandataire, tout en respectant sa mission sociale, ne réussit pas à obtenir les revenus nets considérés dans la détermination de sa rétribution globale, quels mécanismes de compensation peuvent être mis en place?
— Y a-t-il lieu de mettre un incitatif pour que l'organisme mandataire obtienne un revenu net minimum?
— Dans quelle mesure la Ville doit-elle réguler la tarification des services liés à l'infrastructure exploitée et aux activités qui s'y déroulent de façon à ce que le bien collectif prédomine sur les seuls intérêts de l'organisme mandataire?
— Advenant que les revenus nets génèrent des surplus, quels mécanismes doivent être prévus pour en disposer?

Plusieurs des ententes sélectionnées dans le cadre de l'audit prévoient l'utilisation des revenus nets pour rétribuer l'organisme mandataire pour les services demandés. Toutefois :

- La valeur des revenus nets n'est pas estimée pour s'assurer que la rétribution globale reste raisonnable et cohérente avec les services demandés;
- Il n'y a pas de stratégie établie par la Ville pour, tout en respectant la mission sociale des organismes mandataires, réunir les conditions permettant d'optimiser les revenus nets associés aux infrastructures dont l'exploitation est confiée à un organisme mandataire et ainsi minimiser le coût des services rendus aux citoyens;
- Pour une entente qui prévoit la récupération par la Ville des revenus nets excédentaires, celle-ci a tardé à les récupérer selon les termes de l'entente en vigueur, soit « à la fin de chaque année financière, au plus tard dans les 30 jours suivant le dépôt des états financiers de l'organisme ».

Demandes de rétribution supplémentaires ou exceptionnelles

Au-delà des rétributions prévues aux différentes ententes, que ce soit en honoraires de gestion, en revenus laissés aux organismes mandataires ou en services donnés par la Ville, il peut survenir des situations où un mandataire rencontre des difficultés à offrir les services demandés selon les termes de l'entente convenue. Par exemple, le coût des salaires peut avoir augmenté à la suite de la négociation des conditions de travail du personnel ou encore le coût de certains biens nécessaires à la prestation de services peut avoir subi une hausse substantielle. De plus, un événement exceptionnel peut se produire, affecter la prestation de services et amener un organisme mandataire à formuler auprès de la Ville une demande en vue de revoir à la hausse sa rétribution globale ou de compenser les pertes subies et les dépenses extraordinaires qu'il n'est plus en mesure d'assumer.

Il convient d'encadrer l'analyse de ces demandes pour les traiter avec rigueur, équité et transparence. L'objectif n'est pas seulement de répondre à une situation ponctuelle, mais aussi de maintenir la qualité des services publics tout en protégeant les fonds municipaux.
Un tel encadrement pourrait, par exemple, préciser :

- Les types de situations admissibles;
- L'information nécessaire pour soutenir une demande;
- La nature et la portée de l'analyse à réaliser, notamment :
  - La validation des coûts supplémentaires à assumer par l'organisme,
  - La vérification de la conformité de la demande par rapport à l'entente et au cadre légal et réglementaire,
  - La détermination du caractère structurel ou exceptionnel de la situation,
  - L'évaluation de l'incidence sur la Ville;
  - La considération aussi d'autres options que celle d'accroitre la rétribution selon la demande formulée (ex. : révision du niveau de services),
  - Ultimement, la réévaluation des risques et du modèle de gestion privilégié quant aux avantages et aux inconvénients de confier en impartition la gestion des actifs prévus à l'entente;
- L'approche privilégiée avec l'organisme en vue de trouver une solution acceptable pour les deux parties;
- L'autorisation à obtenir pour négocier des propositions jugées acceptables et la façon de ratifier les solutions négociées.

De fait, pour les ententes sélectionnées, nous avons constaté que l'analyse des demandes supplémentaires ou exceptionnelles de la rétribution n'était pas suffisante ni bien documentée. En effet, sur la base des quelques documents que nous avons examinés, l'analyse réalisée dépend de chaque répondant et ne considère pas l'ensemble des éléments pertinents. Celle-ci ne porte souvent que sur les demandes supplémentaires sans réévaluation de l'ensemble de la rétribution globale accordée en fonction des services attendus. De plus, il n'existe pas de cadre d'évaluation formel, et les analyses se réfèrent souvent aux justificatifs fournis par l'organisme mandataire sans nécessairement faire un lien avec les risques et objectifs de la Ville.

Versement des honoraires

Les modalités de versement de la rétribution monétaire liée aux ententes avec les organismes mandataires devraient respecter certains principes :

— Il faut fournir des fonds à l'organisme mandataire au début de chaque cycle de prestation de services pour lui permettre de s'organiser;

— Sans viser une correspondance parfaite, il devrait y avoir une cohérence raisonnable entre les versements et les dépenses engagées par l'organisme mandataire pour donner le service;

— Il faut conserver un pouvoir de validation de l'obtention des services et du respect des autres exigences des ententes, incluant, s'il y a lieu, de la performance obtenue, dans les modalités de versement de la rétribution;

— Les modalités de versement ne doivent pas servir à donner des avantages supplémentaires à l'organisme mandataire, outre ceux prévus aux ententes.

Or, plusieurs ententes analysées prévoient le versement entier des honoraires de gestion à la signature de l'entente. Cela ne permet pas à la Ville de garder suffisamment de leviers pour s'assurer que la prestation de services a été obtenue à sa satisfaction.

Recommandations au service de la culture, des sports et de la vie communautaire

8 Préciser le processus à suivre par les répondants et les éléments qu'ils doivent considérer pour déterminer la rétribution initiale à verser aux organismes mandataires qui exploitent des infrastructures municipales et le soutien qui doit leur être apporté.

9 Documenter comment ont été déterminés le soutien et la rétribution pour chaque entente et s'assurer qu'ils soient liés et quantifiés en fonction des livrables attendus.

10 Informer les instances de gouvernance de la Ville du processus utilisé pour déterminer la rétribution et le soutien accordés aux organismes qui exploitent des infrastructures municipales et, pour l'approbation de chaque entente, produire l'information nécessaire pour permettre à ces instances d'évaluer l'ensemble des coûts de l'entente sur sa durée totale afin de s'assurer que la rétribution et le soutien accordés sont justes et équitables.

11 Estimer la valeur des revenus nets anticipés liés aux différentes sources de revenus autonomes provenant de l'exploitation des infrastructures que la Ville souhaite confier aux organismes mandataires et établir une stratégie pour les optimiser dans une perspective de bien collectif.

12 Mettre en place des mesures pour encadrer les surplus accumulés des organismes mandataires découlant de la prestation de services qui leur est demandée et appliquer avec diligence toute exigence en découlant dans les ententes de gestion.

13 Mettre en place un processus de traitement des demandes d'ajustement de la rétribution formulées par les organismes.

14 Déterminer les modalités de versement de la rétribution monétaire pour qu'elle soutienne adéquatement la prestation de services demandée tout en maintenant un effet de levier favorisant l'obtention complète et satisfaisante des services.

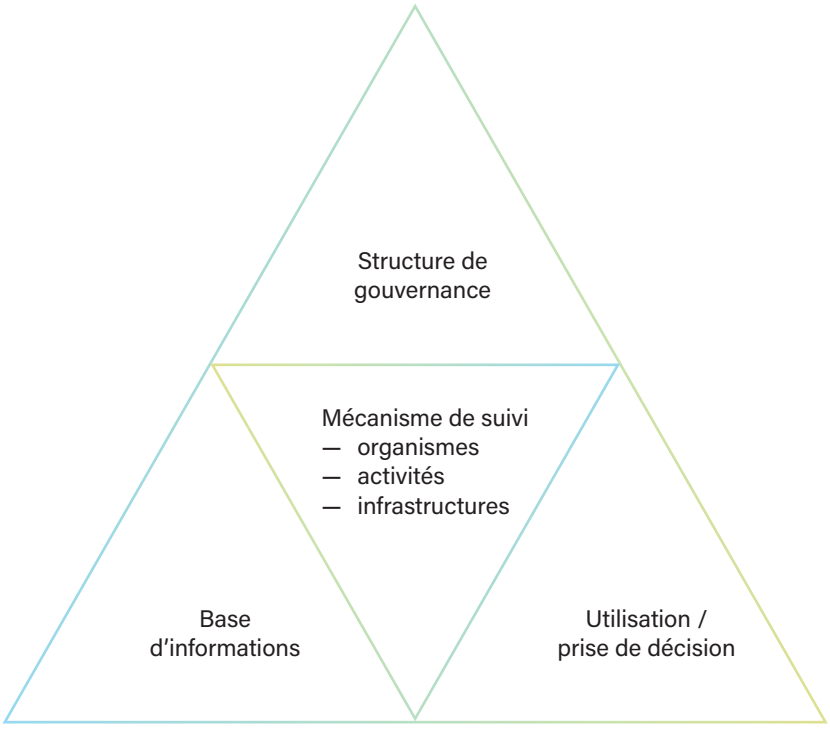
Suivi et évaluation des ententes avec les mandataires

Même si l'exploitation d'une infrastructure municipale est confiée à un organisme mandataire, la municipalité en conserve l'ultime responsabilité. Il convient donc qu'elle mène une réflexion sur les implications de cette décision en termes de suivi à exercer sur l'organisme mandataire comme tel, les activités en lien avec l'exploitation de l'actif et la gestion de l'infrastructure même.

L'objectif est de clarifier ce que la municipalité veut contrôler avec un effort raisonnable pour :

— Assurer la conformité à l'entente (obligations, reddition de comptes, normes, livrables, etc.);
— Garantir la qualité des services offerts aux citoyens;
— Prévenir les risques financiers, opérationnels et juridiques;
— Maintenir une relation saine et transparente avec l'organisme mandataire;
— S'assurer que l'infrastructure est entretenue, sécuritaire et durable.

Un système de suivi s'appuyant sur quatre grands piliers doit être mis en place.



La réflexion en vue de définir ce système peut se faire par l'établissement d'une stratégie de suivi de l'entente avec l'organisme mandataire visant à s'assurer que les services demandés sont obtenus, que les autres exigences sont respectées, que les risques sont maîtrisés et que les objectifs (coûts, délais, qualité et performance) sont atteints. Cela permet d'éviter les mauvaises surprises et d'intervenir au bon moment de manière proactive plutôt que réactive. Les éléments à préciser dans le cadre de cette stratégie sont les objectifs du suivi, les obligations contractuelles clés, les indicateurs de performance, le processus de suivi, les rôles et responsabilités, la gestion des risques, les mécanismes d'escalade, le plan de communication et le processus pour le renouvellement éventuel de l'entente. L'exercice permet aussi de réfléchir à l'intensité du suivi à exercer, le tout en fonction de l'ampleur des activités et des risques identifiés pour chaque entente.

Structure de gouvernance soutenant le suivi

Sans une structure de gouvernance bien établie, même un excellent système de suivi finit par s'essouffler, faute d'instances responsables pour l'animer, interpréter les données et prendre des décisions. Une gouvernance bien définie montre que la municipalité exerce son rôle de propriétaire de l'infrastructure et de gardienne de l'intérêt public. Elle donne la légitimité, la structure et l'autorité au système de suivi.

Pour être efficace, cette structure doit comporter deux aspects :

Un aspect stratégique impliquant la Direction générale de la Ville, la direction de l'organisme mandataire et parfois un élu. Ces intervenants ont comme rôle de valider les orientations, de suivre les indicateurs clés, d'approuver les plans annuels et de faire les arbitrages sur les enjeux majeurs.

Un aspect opérationnel où prennent part les gestionnaires municipaux et les responsables opérationnels de l'organisme pour suivre les indicateurs opérationnels, analyser les écarts, coordonner les actions correctives et assurer la conformité aux obligations contractuelles.

À la Ville de Saguenay, c'est la structure hiérarchique officielle, qui est utilisée sur le plan stratégique avec l'implication du conseil municipal, du comité exécutif, de quatre commissions et de la Direction générale, qui fait le pont entre les élus et l'appareil administratif. Or, l'implication des élus se limite principalement à autoriser les ententes et les fonds qui leur sont versés.

Sur le plan opérationnel, le suivi est réalisé par un répondant œuvrant au Service de la culture, des sports et de la vie communautaire attitré à chaque organisme et dont la responsabilité est de lui fournir un soutien professionnel et de voir au respect de l'entente le liant à la Ville. Ce répondant est soutenu et supervisé par le chef de division et le directeur de service.

Toutefois, outre ce qui est prévu à la Politique de reconnaissance des organismes, les gestionnaires n'ont pas donné d'instructions formelles aux répondants pour préciser la portée précise du suivi à réaliser, les moyens privilégiés pour l'exercer et la façon de le documenter, incluant les conclusions tirées, les actions posées et les recommandations formulées.

Portée du suivi exercé

Lorsque l'exploitation d'une infrastructure municipale est confiée à un organisme mandataire, le suivi à exercer est triple : sur l'organisme mandataire, sur la prestation de services en lien avec l'exploitation de l'actif et sur l'infrastructure elle-même.

Suivi de l'organisme

Une ville doit prendre certaines précautions avant d'impliquer un organisme mandataire dans la prestation de services, puisqu'elle est responsable devant les citoyens de la qualité, de l'équité et de la sécurité des services offerts en son nom. Sans cette prudence, elle pourrait perdre le contrôle sur ces responsabilités essentielles.

L'évaluation menée doit porter sur :

- La convergence de la mission de l'organisme avec les orientations de la Ville;
- Sa capacité;
- Sa conformité légale et administrative à titre de mandataire et d'organisme;
- Sa réputation et sa crédibilité;
- Sa capacité de reddition de comptes.

Dans les faits, le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire s'appuie sur sa Politique de reconnaissance des organismes pour effectuer cette évaluation, et un processus formel a été mis en place pour soutenir tant une première reconnaissance que le renouvellement annuel.

Ainsi, la documentation demandée par cette politique est appliquée aux mandataires qui doivent, entre autres, remettre leurs états financiers annuels, leur rapport d'activité, leurs prévisions budgétaires ainsi que des informations telles que la composition de leur conseil d'administration. Cependant, pour les ententes examinées dans le cadre de l'audit, certains documents nécessaires au renouvellement de la reconnaissance étaient parfois absents. De plus, il n'y a pas de directives ou d'orientations venant préciser de quelle façon analyser ces informations en contexte de mandataire. Par exemple, l'analyse d'un état financier ou d'une programmation d'activités peut aller dans tous les sens si elle n'est pas dirigée sur des risques ou enjeux spécifiques.

En outre, bien que le processus actuel soit très structuré, il nous apparaît, dans certains cas, disproportionné au regard de la nature et de l'ampleur des infrastructures et services confiés à certains organismes mandataires. L'adoption d'une stratégie de suivi modulée permettrait d'ajuster l'intensité du suivi en fonction de l'importance du partenariat, des objectifs poursuivis par la Ville et des risques en présence. Ainsi, cette approche offrirait la possibilité, selon les situations, soit d'alléger le suivi, soit de concentrer les efforts sur des éléments jugés critiques. Par exemple, l'expertise du mandataire et sa capacité financière à exploiter, à entretenir et à maintenir une infrastructure d'envergure présentent des risques nécessitant un suivi accru, comparativement aux enjeux plus limités associés à la gestion d'un pavillon de loisirs de quartier.

Finalement, lorsque certains organismes mandataires font face à des problématiques importantes de fonctionnement pouvant mettre en péril leur prestation de services, le répondant se trouve à juger de la situation et à déterminer, avec son chef de division, la meilleure approche à adopter et l'ampleur du soutien que la Ville devrait offrir. Alors que les répondants sont des généralistes, ils doivent identifier par eux-mêmes la nature du soutien financier, juridique ou technique supplémentaire nécessaire sans ligne de conduite précise du Service de la culture, des sports et de la vie communautaire. Dans cette situation, la Ville portera davantage d'attention à l'organisme mandataire dans ses suivis sans nécessairement créer, par exemple, de comité de suivi avec une expertise pertinente pour faciliter une prise en charge suffisante en respect du rôle et des responsabilités de la Ville et du mandataire. L'absence de procédure de suivi adaptée peut limiter les retombées positives du soutien de la Ville et faire en sorte que des ressources ne seront pas affectées au bon endroit faute d'identification correcte de la problématique et de la solution appropriée pour corriger le tir.

Suivi sur la prestation de services en lien avec l'exploitation de l'infrastructure

La finalité d'une infrastructure municipale est de soutenir une prestation de services aux citoyens. Les clauses comprises dans les ententes avec les organismes mandataires précisent normalement en détail les services à offrir, dont les modalités tarifaires, les obligations en matière d'accessibilité et d'inclusion, les normes de qualité et de performance, les obligations de communication avec les citoyens, comme la gestion des plaintes, les obligations légales et réglementaires, etc.

Comme la municipalité reste pleinement imputable devant les citoyens des services offerts par l'organisme mandataire qui exploite l'infrastructure, elle doit s'assurer que ce dernier livre les services pour lesquels il a été mandaté, et ce :

— Dans le respect des lois, règlements et normes applicables;
— Avec un souci de saine gestion des fonds publics;
— En maîtrisant en tout temps des risques liés à ces services;
— Avec la qualité correspondant aux attentes de la Ville;
— En maintenant une relation d'affaires saine.

Le suivi exercé par la Ville devrait également tenir compte des engagements qu'elle assume dans le cadre des ententes conclues avec les organismes mandataires, notamment en ce qui concerne le fait de payer certaines dépenses ou la prise en charge de volets précis de la gestion des actifs. Ces engagements constituent des leviers importants permettant de soutenir la prestation de services du mandataire et peuvent influencer directement sa performance. Il importe donc d'en assurer un suivi rigoureux afin d'en confirmer la pertinence et le caractère approprié tout au long de la durée de l'entente, en considérant également que toute modification ou tout retrait de ce soutien pourrait entraîner des répercussions sur la continuité, la qualité et le niveau des services rendus à la population.

Selon les exigences formulées aux ententes de gestion, divers éléments peuvent être couverts dans le cadre du suivi de la prestation de services. Le tableau qui suit présente des exemples d'éléments qui pourraient faire l'objet d'un suivi :

Portée possible du suivi sur la prestation de services	
Performance opération-nelle	— Niveau de services — Disponibilité et fiabilité de l'infrastructure — Qualité des services aux usagers — Temps de réponse et de résolution des incidents — Indicateurs de performance clés définis à l'entente
Conformité contractuelle et réglementaire	— Obligations de la convention de gestion — Normes de sécurité — Exigences environnementales — Règles d'accessibilité — Obligations légales (ex. : reddition de comptes, assurances, certifications, etc.)
Gestion financière des activités	— Respect du budget — Transparence des dépenses — Revenus générés (si applicable) — Structure tarifaire — Rapports financiers périodiques sur les activités

L'information peut être recueillie sous différentes formes, comme l'analyse de rapports périodiques, le contrôle exercé par un responsable ou un comité de suivi, des visites du site ou une inspection, etc. L'intensité du suivi doit être fixée en fonction de divers aspects, tels que le niveau de risque associé au service, la complexité de l'infrastructure ou du service, la maturité ou la capacité de gestion de l'organisme mandataire, l'importance stratégique du service, l'historique de performance et la nature des obligations inscrites à l'entente de gestion.

À la Ville, il n'y a pas de directives ni d'orientations formelles précisant comment doit s'exercer le suivi de la prestation de services des organismes mandataires. Les répondants recueillent des informations selon la Politique de reconnaissance des organismes et les classent. Ils ne comparent pas systématiquement la gestion effective du mandataire avec les clauses des conventions de gestion. Pour certaines clauses, notamment celles exigeant la soumission d'une programmation annuelle d'activités, les répondants demandent le document requis, mais ne disposent pas de balises leur permettant d'en faire une analyse objective et d'évaluer si celle-ci répond adéquatement aux attentes de la Ville. D'ailleurs, plusieurs répondants nous ont signalé l'ambiguïté de leurs responsabilités d'intervention auprès des organismes mandataires lorsqu'ils perçoivent que la prestation de services ne semble pas répondre adéquatement aux attentes.

De plus, les outils pour soutenir le suivi des répondants sont tous de qualité et de forme variable. Certains utilisent une liste de documents à obtenir pour s'assurer d'en obtenir l'intégralité. Le document le plus complet faisait référence à l'objet de l'entente avec le mandataire et les responsabilités de la Ville et présentait des commentaires résumant les défis et risques importants pour chaque organisme, sans toutefois se prononcer sur le respect de ces différentes exigences de service.

Suivi de l'infrastructure

Une ville qui confie une infrastructure publique (centre sportif, centre de plein air, bibliothèque, etc.) à un organisme mandataire reste responsable de la pérennité de l'actif. Elle doit donc en exercer un suivi structuré, documenté et périodique.

Le suivi doit tenir compte tant des responsabilités confiées au mandataire que de celles conservées par la Ville et permettre de répondre aux préoccupations de cette dernière. Le tableau suivant énumère différents aspects à considérer avec les questionnements sous-jacents :

État physique et performance de l'infrastructure	— L'infrastructure est elle maintenue dans un état conforme aux normes techniques et de sécurité prévues? — Les inspections préventives sont elles réalisées selon la fréquence et les méthodes exigées? — Quels indicateurs de performance (pannes, disponibilité, capacité, qualité du service, etc.) montrent une tendance à la dégradation? — Les interventions correctives sont elles effectuées avec diligence? — Les matériaux, pièces et équipements utilisés respectent ils les normes de durabilité prévus?
Gestion financière et investissements	— L'organisme consacre t il les budgets nécessaires à l'entretien préventif et aux réparations majeures sous sa responsabilité? — Les dépenses d'entretien sont elles cohérentes avec les prévisions du cycle de vie de l'infrastructure? — Les réserves financières pour renouvellement ou remplacement sont elles suffisantes? — Y a t il des écarts importants entre les coûts réels et les coûts prévus, et comment sont ils justifiés?
Environnement, sécurité et risques	— Les pratiques d'exploitation minimisent elles les impacts environnementaux selon les exigences de l'entente de gestion? — Les incidents ou quasi incidents sont ils documentés et suivis d'actions correctives?
Planification à long terme et cycle de vie	— Existe t il un plan d'entretien à long terme basé sur le cycle de vie de l'infrastructure? — Les prévisions de renouvellement ou de remplacement sont elles réalistes et financées? — L'organisme anticipe t il les besoins futurs (capacité, modernisation et adaptation technologique)? — Les choix d'exploitation actuels compromettent ils la durée de vie utile de l'actif?

À la Ville de Saguenay, les répondants ne procèdent dans les faits qu'à un recensement des besoins fonctionnels en lien avec l'infrastructure pour bien soutenir la prestation de services, ce qui les amène à produire une liste des interventions à effectuer en indiquant la priorité pour faciliter la tâche du Service des immeubles et des équipements motorisés. Ce recensement provient surtout des informations fournies par les mandataires. Le Service des immeubles, de sa propre initiative, procédera au suivi de certains actifs, mais le lien avec la gestion du mandataire et les ententes en vigueur est ténu.

Informations nécessaires au suivi

Le suivi exercé par la Ville en lien avec les organismes mandataires à qui elle confie l'exploitation d'infrastructures doit s'appuyer sur des informations pertinentes et fiables. Il lui faut donc analyser ses besoins d'informations et établir une structure de données pour y répondre. Considérant que la plupart de ces données sont détenues par les mandataires qui ont parfois des moyens limités et diverses nomenclatures de données, il importe de limiter leur charge administrative en ne leur demandant que les informations jugées essentielles sous une forme respectant leur capacité et selon une fréquence justifiée.

Le principal système d'information utilisé par la Ville pour la gestion des ententes avec les organismes est le bottin des organismes. Ce système permet, à partir des documents demandés et ceux publics, de consigner l'ensemble des informations pertinentes sur la reconnaissance des organismes, les ententes avec ceux-ci et les rétributions versées. Ce système permet aussi de conserver les documents demandés et de les classer par type et par année. Les divisions du Service de la culture, des sports et de la vie communautaire utilisent aussi un logiciel collaboratif de gestion des tâches et des projets pour faciliter la répartition des responsabilités et le suivi des étapes à franchir. Elles produisent en outre à la direction du service un tableau de suivi des ententes pour être en mesure de gérer leur renouvellement.

Ces outils ne sont cependant pas utilisés pour consigner de façon ordonnée les activités de suivi réalisées par les répondants, le résultat de leur évaluation et les interventions pour soutenir les organismes mandataires. L'appréciation globale de la prestation de services d'un organisme basée sur la performance opérationnelle, la conformité aux ententes et aux règlements, la gestion financière, la gestion de l'infrastructure et, ultimement, la satisfaction des utilisateurs n'y apparaissent pas. Il devient alors difficile d'obtenir une vision de la gestion de l'ensemble des ententes avec les organismes à qui la Ville confie l'exploitation d'infrastructures municipales. Développer cette perspective permettrait :

— De comparer sur une base commune les organismes;
— De cibler les ententes performantes et celles à risque;
— D'appuyer les décisions de renouvellement ou de résiliation;
— De prioriser les interventions;
— D'améliorer la transparence envers les citoyens.

Utilisation du suivi pour la prise de décisions

La finalité d'un système de suivi est de soutenir la prise de décisions. Celui-ci n'a de retombées que s'il est utilisé dans les moments où les décisions se prennent, soit :

— Les rencontres périodiques avec les organismes;
— La préparation budgétaire;
— La planification des investissements;
— La reddition de comptes aux élus;
— Le renouvellement des ententes.

Le système doit permettre de faire le lien entre :

— Les données observées;
— Les recommandations formulées;
— Les décisions prises (DG, comité exécutif et conseil);
— Les actions mises en œuvre;
— Les résultats obtenus.

Pour que ce système de suivi joue pleinement son rôle, il doit être accompagné aussi d'un mécanisme formel qui assure la circulation systématique de l'information vers les instances. Sans un flux d'informations structuré, les décisions tactiques et stratégiques risquent d'être influencées par des pressions ponctuelles, des crises isolées, des impressions subjectives ou des informations partielles.

Pour les gestionnaires, un tel mécanisme permet de détecter rapidement les écarts contractuels, d'intervenir avant que les problèmes ne deviennent critiques, de comparer les performances entre mandataires, de prioriser les interventions selon les risques et de suivre l'application des recommandations. Sur le plan stratégique, il permet au comité exécutif et au conseil municipal de comprendre les tendances d'utilisation des infrastructures, d'identifier les besoins d'investissement et d'évaluer l'efficacité du modèle de gestion déléguée par rapport aux orientations de la Ville.

Or, nous avons constaté que le lien entre les informations de suivi pour alimenter la prise de décisions n'est pas fluide. En effet, l'information est remontée aux décideurs dossier par dossier lorsqu'une décision est requise. Les décideurs n'obtiennent ainsi qu'une vision parcellaire de la gestion confiée aux organismes mandataires et ne sont pas bien outillés alors pour assumer adéquatement le rôle d'orientation et de surveillance qui leur incombe. Des situations problématiques systémiques peuvent perdurer ou des positions stratégiques peuvent être prises avec une information insuffisante.

Recommandations au service de la culture, des sports et de la vie communautaire

15 Établir, dès la signature d'une entente de gestion avec un organisme mandataire, une stratégie de suivi pour préciser les objectifs du suivi, les obligations contractuelles clés, les indicateurs de performance, le processus de suivi, les rôles et responsabilités, la gestion des risques, les mécanismes d'escalade, le plan de communication et le processus de clôture de l'entente.

16 Faire préciser les attentes des instances de gouvernance en matière de suivi des organismes mandataires qui exploitent des infrastructures municipales.

17 Fournir des instructions aux répondants sur la façon d'exercer le suivi des organismes mandataires qui exploitent des infrastructures municipales en ce qui concerne le maintien de leur reconnaissance et de leur prestation de services, les infrastructures qu'ils exploitent de même que leur façon d'intervenir auprès des organismes.

18 De consigner de manière structurée à leurs systèmes d'information les activités de suivi réalisées par les répondants, le résultat de leur évaluation, leurs interventions pour soutenir les organismes mandataires ainsi que leur appréciation globale de leur prestation de services.

19 De mettre davantage le suivi des organismes qui exploitent des infrastructures municipales au service de la prise de décisions tactique et stratégique.

Annexe I

Lois et réglementation applicables

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Instances	Rôles et responsabilités
Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1)	La Loi sur les compétences municipales adoptée en 2005 définit les pouvoirs et responsabilités des municipalités locales et des municipalités régionales de comté (MRC), à l'exception des villages nordiques, cris ou naskapis. Elle vise à accorder aux municipalités des pouvoirs souples et évolutifs leur permettant de répondre aux besoins de leur population. Elle stipule que les municipalités locales ont compétence dans les domaines suivants : 1° La culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs; 2° Le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III; 3° La production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication; 4° L'environnement; 5° la salubrité; 6° Les nuisances; 7° La sécurité; 8° le transport; 9° L'habitation. Elle indique qu'une municipalité peut confier à une personne l'exploitation de certaines infrastructures : — Parcs, équipements ou lieux destinés à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires (7,1); — Centre de congrès ou un centre de foires; marché public, embranchement ferroviaire, bureau d'information touristique (9); — Système d'aqueduc ou d'égout ou de ses autres ouvrages d'alimentation en eau ou d'assainissement des eaux (22); — Système d'élimination ou de valorisation de matières résiduelles (34); — Installations portuaires ou aéroportuaires (84).
Loi sur les cités et villes (chapitre C-19)	La Loi sur les cités et villes vise à réglementer l'organisation, l'administration et les pouvoirs des municipalités urbaines du Québec. Elle établit les règles de gouvernance, les responsabilités des élus, les mécanismes de gestion financière et les pouvoirs contractuels des villes. Elle stipule notamment que, de façon à assurer une saine administration de ces finances, le conseil municipal doit adopter un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires qui prévoit notamment le moyen utilisé pour garantir la disponibilité des crédits préalablement à la prise de toute décision autorisant une dépense. Le conseil peut aussi, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la municipalité. Un tel règlement doit indiquer : 1° Le champ de compétence auquel s'applique la délégation; 2° Les montants dont le fonctionnaire ou l'employé peut autoriser la dépense; 3° Les autres conditions auxquelles est faite la délégation. Pour la passation et la gestion des contrats, certains contrats conclus avec un organisme à but non lucratif ne sont pas assujettis aux exigences de la Loi sur les cités et villes. La loi prévoit différents mécanismes de reddition de comptes, dont la publication des contrats sur le site Internet de la municipalité et dans le système électronique d'appel d'offres.

Instances	Rôles et responsabilités
Loi sur l'interdiction de subventions municipales	La Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15) vise à empêcher les municipalités du Québec d'accorder une aide financière ou matérielle à des établissements industriels ou commerciaux, sauf dans les cas expressément prévus par d'autres lois. Ainsi, une municipalité ne peut, ni directement ni indirectement, aider un établissement industriel ou commercial par les moyens suivants : — Souscrire des actions dans une société par actions; — Donner ou prêter de l'argent ou un immeuble; — Garantir un emprunt; — Accorder une exemption de taxes.
Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux (projet de loi nº 79) (2025, chapitre 4 adoptée le 25 mars 2025)	Cette loi édicte la Loi sur les contrats des organismes municipaux ayant pour objet d'encadrer l'attribution et la gestion des contrats par les organismes municipaux. Plus précisément, la Loi sur les contrats des organismes municipaux oblige les organismes municipaux à adopter un règlement sur la gestion contractuelle et prévoit l'application, à ces organismes, du régime d'intégrité des entreprises prévu par la Loi sur les contrats des organismes publics. Elle détermine les conditions auxquelles peuvent être attribués des contrats d'approvisionnement, de construction, de services ou de partenariat. Elle prescrit de nouvelles procédures d'attribution d'un contrat : une première suivant une demande de prix à l'attention des entreprises qualifiées et une seconde lors de l'attribution d'un contrat de partenariat suivant un système adapté au projet d'équipement ou d'infrastructure. La Loi sur les contrats des organismes municipaux crée l'obligation pour les organismes municipaux d'évaluer leurs besoins préalablement à l'attribution d'un contrat et d'en estimer le prix. De plus, elle permet qu'un contrat puisse être attribué sur invitation écrite ou de gré à gré en certaines circonstances, par exemple lorsqu'en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause. Elle prévoit également des règles encadrant le rejet des soumissions dont le prix est anormalement bas, l'évaluation du rendement des entreprises, la publication des renseignements en lien avec les contrats attribués ainsi que, en matière de travaux de construction, le paiement des sommes d'argent réclamées et le règlement des différends.
Décret concernant le regroupement des villes de Chicoutimi, de Jonquière, de La Baie, de Laterrière et des municipalités de Lac-Kénogami et de Shipshaw (D.841-2001 du 7 juin 2001 et mis à jour par L. Q. 2021, c.31)	Ce décret officialise le regroupement de plusieurs municipalités de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale municipale. Il concerne les villes de Chicoutimi, de Jonquière, de La Baie et de Laterrière, ainsi que les municipalités de Lac-Kénogami et de Shipshaw, toutes intégrées dans une nouvelle entité appelée ville de Saguenay, à compter du 18 février 2002. Les compétences de la Ville et de ses arrondissements en matière de développement communautaire, économique, social et culturel y sont notamment précisées.

Instances	Rôles et responsabilités
Règlement numéro VS-2002-40 édictant les compétences déléguées aux conseils d'arrondissement (VS-2002-40 du 6 mai 2002 modifié pour la dernière fois par le VS-R-2024-95 du 1er octobre 2024)	Ce règlement stipule qu'un arrondissement peut soutenir financièrement un organisme ou une activité œuvrant dans son arrondissement et qui a pour mission le développement économique local, communautaire, social ou culturel, et ce, dans les limites budgétaires fixées annuellement par le conseil municipal pour chaque arrondissement. Il stipule aussi qu'un arrondissement peut, au nom de la Ville, conclure et renouveler les protocoles d'entente avec tout organisme ou toute entreprise communautaire, de loisir ou de culture œuvrant dans son arrondissement.
Règlement numéro VS-2002-39 intérieur du conseil municipal de Saguenay (VS-2002-39 du 6 mai 2002 modifié pour la dernière fois par le R-2018-120 du 1er octobre 2018)	Ce règlement vise à encadrer le fonctionnement du conseil municipal, à définir les rôles des élus, à organiser les séances du conseil et à assurer une gouvernance transparente et efficace. En matière de développement économique, communautaire, social, culturel et de loisir, il indique que le comité exécutif peut, au nom de la Ville : — Accréditer une personne morale à but non lucratif; — Confier à des personnes morales à but non lucratif accréditées l'organisation et la gestion supralocale d'activités et de : — Passer à cette fin avec elles des contrats et/ou leur accorder les fonds nécessaires dans la mesure où cela n'entraîne pas une contribution (en argent et/ou service) de plus de 100 000 $ par année financière et/ou totalisant plus de 100 000 $ pour la durée totale de l'entente; — Définir le statut qu'elles auront auprès des différents services; — Déterminer les privilèges et avantages afférents. En matière financière et fiscale, il indique que le comité exécutif peut, au nom de la Ville, dans la mesure où la contribution à la personne morale à but non lucratif n'excède pas 100 000 $ par année financière et/ou totalisant plus de 100 000 $ pour la durée totale de l'entente : — Approuver le budget et les prévisions budgétaires de toute personne morale à but non lucratif qui doit les lui remettre en vertu d'une entente les liant; — Autoriser une telle personne, le cas échéant, à transférer, d'un poste de son budget à un autre, la totalité ou une partie des crédits qui y avaient été inscrits; — Recevoir et approuver les états financiers, s'il en est.
Règlement numéro VS-R-2008-55 déléguant certains pouvoirs d'autoriser des dépenses et de passer des contrats et engagements (VS-R-2008-55 du 15 décembre 2008 modifié pour la dernière fois par le VS-R-2021-101 du 5 juillet 2021)	Ce règlement vise à déléguer à certains employés municipaux le pouvoir d'autoriser des dépenses et de conclure des contrats ou engagements au nom de la Ville dans le but de simplifier et d'accélérer les processus administratifs tout en respectant les balises légales et budgétaires. Le règlement stipule que les dépenses et les contrats pour lesquels les fonctionnaires visés se voient déléguer des pouvoirs sont les suivants : 1° Fonds des activités financières de fonctionnement; 2° Fonds des activités financières d'investissement. Cela exclut cependant ceux de certains champs d'activités, dont les ententes et les subventions avec les organismes à but non lucratif.

Instances	Rôles et responsabilités
Règlement numéro VS-R-2010-46 relatif à l'administration des finances municipales et décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires (VS-R-2010-46 du 9 août 2010 modifié pour la dernière fois par le VS-R-2020-139 du 7 décembre 2020)	Ce règlement vise à assurer une gestion rigoureuse et transparente des finances municipales en conformité avec la Loi sur les cités et villes. Il établit les mécanismes nécessaires pour garantir que toute dépense municipale est autorisée uniquement si les crédits budgétaires sont disponibles. Il stipule entre autres que, pour pouvoir être effectuée ou engagée, toute dépense doit être dûment autorisée par le conseil municipal, le comité exécutif, un officier municipal autorisé ou un responsable d'une unité budgétaire conformément au règlement de délégation en vigueur, après vérification de la disponibilité des crédits nécessaires.
Règlement numéro VS-R-2021-100 concernant la gestion contractuelle de la Ville de Saguenay (VS-R-2021-100 du 5 juillet 2021)	Le présent règlement vise, de façon générale, à encadrer le processus de gestion contractuelle. De façon plus précise, le présent règlement a pour objectif de répondre aux obligations prévues à la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chapitre C-19). Il s'applique à tous les contrats conclus par la Ville de Saguenay qui engendrent une dépense pour celle-ci. Il traite de l'attribution et de l'exécution des contrats, de même que de la gestion des plaintes et sanctions.

Annexe II

Rôles et responsabilités en lien avec l'exploitation d'infrastructures municipales par des organismes mandataires

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Instances	Rôles et responsabilités
Conseil municipal	Le conseil municipal est l'instance suprême de la municipalité. Il se compose du maire ainsi que d'un conseiller par district électoral, pour un total de 16 élus. En tant que représentant de la population, le conseil a le devoir d'offrir des services qui répondent aux besoins de la collectivité et de respecter les obligations qui lui sont dévolues en rapport avec la municipalité. Ses actions se concrétisent par l'adoption de règlements et de résolutions lors d'assemblées tenues dans les règles suivant le processus démocratique.
Comité exécutif	Outre les responsabilités générales prévues par l'article 70.8 de la Loi sur les cités et villes, le règlement intérieur du conseil municipal indique qu'en matière de développement économique, communautaire, social, culturel et de loisir, le comité exécutif peut, au nom de la ville : — Accréditer une personne morale à but non lucratif; — Confier à des personnes morales à but non lucratif accréditées l'organisation et la gestion supralocale d'activités : A. Communautaires, sociales et culturelles; B. Économiques, notamment en matière commerciale, technique, de nouvelle technologie, touristique et industrielle; C. De loisir, de sport et de récréation; et : — Passer à cette fin avec elles des contrats et/ou leur accorder les fonds nécessaires dans la mesure où cela n'entraîne pas une contribution (en argent et/ou service) de plus de 100 000 $ par année financière et/ou totalisant plus de 100 000 $ pour la durée totale de l'entente[8]; — Définir le statut qu'elle aura auprès de ses différents services; — Déterminer les privilèges et avantages afférents.
Conseils d'arrondissement	Chacun des trois arrondissements est doté de compétences, de pouvoirs (entre autres, d'émettre des avis et recommandations) et a des obligations dans des domaines précis. En matière de développement communautaire, économique, social et culturel, chaque arrondissement peut, au nom de la Ville, soutenir financièrement un organisme ou une activité œuvrant dans son arrondissement et qui a pour mission le développement économique local, communautaire, social ou culturel, et ce, dans les limites budgétaires fixées annuellement par le conseil municipal pour chaque arrondissement.
— Commission des arts, de la culture et du patrimoine — Commission des sports et du plein air — Commission des services communautaires, de la vie de quartier et du développement — Commission des finances	Le mandat de ces commissions est d'assurer la vigie de l'administration dans leur secteur d'activité et de fournir des recommandations au conseil municipal, au comité exécutif et aux conseils d'arrondissement.

[8] À la suite de l'adoption du projet de loi 79 le 25 mars 2025, la charte de la Ville a été modifiée de façon à hausser ce plafond au seuil obligeant l'appel d'offres public décrété par la ministre des Affaires municipales (à titre indicatif, ce seuil était de 133 800 $ en mars 2025, et il augmente périodiquement).

Instances	Rôles et responsabilités
Direction générale et directeur général adjoint – Gestion des actifs	La Direction générale de la Ville de Saguenay a pour mission de planifier, d'organiser, de diriger et de contrôler l'ensemble des services offerts par la municipalité à la communauté. Basée sur l'approche service client, sa raison d'être est d'assurer l'exécution des actions du conseil municipal, du comité exécutif et des conseils d'arrondissement dans le cadre de ses attributions suivant les dispositions de la loi, et ce, en fonction des valeurs, des objectifs et des stratégies identifiés comme prioritaires par la municipalité. Le règlement déléguant certains pourvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats et engagements stipule que les dépenses et les contrats pour lesquels les fonctionnaires visés se voient déléguer des pouvoirs sont les suivants (en excluant cependant ceux de certains champs d'activités, dont les ententes et les subventions avec les organismes à but non lucratif) : 1) Fonds des activités financières de fonctionnement; 2) Fonds des activités financières d'investissement. Le directeur général adjoint – Gestion des actifs est responsable de plusieurs services, dont le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire.
Service de la culture, des sports et de la vie communautaire	Le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire a pour mandat de : — Planifier et encadrer le développement culturel, communautaire, du plein air et sportif; — Soutenir les organismes et bénévoles dans l'accomplissement de leur mission (clubs, entreprises, etc.); — Collaborer au partage d'expertise auprès des institutions et partenaires préoccupés par le développement culturel, communautaire, du plein air et sportif; — Gérer les installations et les équipements (bibliothèques, salles de spectacles, centres culturels, pavillons de loisirs, arénas, piscines, terrains sportifs, etc.); — Réaliser des activités et actualiser celles-ci selon les besoins des clientèles (expositions, ateliers, cours, activités sportives, camps d'été, etc.); — Soutenir et accompagner les promoteurs dans la réalisation d'événements; — Informer sur les activités et programmes (Culture Éducation, Éveille ma culture, MADA et PAIPH) offerts par le service et les organismes partenaires.
Service de la culture, des sports et de la vie communautaire – Division communautaire et développement social	La Division communautaire et développement social permet de favoriser l'épanouissement et la participation des citoyens par la recherche d'équité, d'inclusion et de justice sociale. Elle met sur pied et assure le suivi de programmes, de plans d'action, de projets et de politiques en collaboration avec l'ensemble des acteurs de la communauté (citoyens, organismes, institutions, etc.) et des services municipaux, selon les besoins identifiés. Elle agit comme facilitatrice et amène le milieu à se mobiliser, à considérer les besoins et particularités de chacun, à déployer des actions pour bâtir une vie communautaire dynamique, vivante et à l'image des citoyens, tout en veillant à ce que les environnements soient sécuritaires, accessibles et inclusifs.

Instances	Rôles et responsabilités
Service de la culture, des sports et de la vie communautaire – Division des sports et du plein air	La Division des sports et du plein air offre directement des activités sportives et de plein air ou collabore avec des organisations offrant le même type d'activités, le tout afin d'offrir aux citoyens de Saguenay des expériences sportives et de plein air diversifiées et soutenues par des intervenants compétents, des infrastructures adéquates, et ce, de l'initiation à l'excellence. Cette division et ses partenaires s'occupent spécialement de multiples sites disponibles pour la population, notamment les centres de ski alpin et de ski de fond/raquette, les centres multisports, les débarcadères, les gymnases et les palestres, les sites de pêche blanche, les piscines intérieures et extérieures, les sentiers pédestres et de vélo, les plages, etc.
Service de la culture, des sports et de la vie communautaire – Division des arénas, de la logistique et des événements	La Division des arénas, de la logistique et des événements offre aux citoyens une multitude d'infrastructures sportives, soit neuf arénas, une soixantaine de patinoires extérieures ainsi qu'une centaine de terrains sportifs, lesquels sont à usage libre ou pour la compétition. Elle a pour mandat de voir à l'entretien de celles-ci afin d'offrir un service de qualité à la population. De plus, elle est responsable de la logistique d'équipements, des transports et des événements.
Service de la culture, des sports et de la vie communautaire – Division des arts, de la culture et des bibliothèques	Cette division a pour mandat d'assurer une accessibilité aux arts et à la culture pour tous. Elle a sous sa responsabilité un réseau de six bibliothèques ayant pour mission de fournir à tous les citoyens un accès gratuit aux services et aux ressources documentaires, en plus d'être une véritable maison du citoyen en devenant l'interface principale entre ces derniers et les services de la Ville. La mise en valeur, la restauration et le développement de la collection d'œuvres d'art publique, composée de plus de 180 œuvres, sont également sous sa responsabilité. La mise en place d'actions visant la mise en valeur du patrimoine fait également partie intégrante de ses objectifs. Finalement, elle participe à l'offre d'activités culturelles en collaboration avec les organismes œuvrant dans les domaines touchant les arts médiatiques, le théâtre, l'histoire et le patrimoine, les lettres et les livres, la musique, le chant choral, la danse et les métiers d'art, les arts visuels, les arts plastiques et l'artisanat.
Service du greffe	Ce service vérifie les contrats avec les tiers avant leur approbation par les instances responsables.
Service des finances	Le Service des finances a pour mission d'assurer une saine gestion des ressources financières de la municipalité et de proposer des stratégies financières, fiscales et budgétaires qui répondent aux orientations et aux objectifs du conseil municipal. Il doit également satisfaire, de la façon la plus efficace et économique, les besoins en acquisition de biens et services aux différentes directions pour rendre la prestation de services aux citoyens, dans un contexte de concurrence transparent et objectif qui respecte les lois et politiques en vigueur.

Instances	Rôles et responsabilités
Service des immeubles et des équipements motorisés	Ce service a pour responsabilité : — D'effectuer la gestion des projets de construction, de rénovation et d'efficacité énergétique liés aux bâtiments pour les clients internes et les organismes paramunicipaux; — D'entretenir et de réparer les bâtiments, le réseau d'éclairage public et les équipements de parc et de fournir le soutien aux événements, en plus de veiller à maintenir les espaces intérieurs des édifices de la Ville dans un état de propreté favorisant le bien-être des employés et des citoyens. Elle veille également à effectuer la gestion des contrats sanitaires et collabore à certains événements; — De gérer et d'offrir des équipements motorisés qui répondent à la mission de la Ville de Saguenay par l'acquisition, la disposition, l'entretien et la réparation des actifs avec efficience et efficacité en offrant un service de qualité à ses partenaires.

Annexe III

Principales responsabilités en gestion des actifs et risques associés

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

La présente annexe énumère les principales responsabilités pouvant être confiées en ce qui a trait à la gestion d'un actif municipal ainsi que les risques en découlant. La première section du tableau représente les responsabilités de base, alors que celles en italique constituent des responsabilités complémentaires qui sont fonction des responsabilités de base.

Responsabilités	Définition	Exemples de tâches	Principaux risques associés
Exploitation/ gestion des opérations	Activités de mission réalisées en utilisant l'actif.	— Accueil et surveillance — Billetterie — Animation — Coordination du personnel — Logistique — Utilisation des équipements	— Qualité inférieure de services aux citoyens — Interruption de service provenant d'une dysfonction de l'actif — Interruption de service provenant des RH (conflits de travail, absentéisme, etc.) ou de la logistique
Entretien courant	Travaux réguliers et routiniers pour maintenir l'actif en bon état de fonctionnement.	— Entretien ménager — Déneigement et tonte de gazon — Remplacement de consommables	— Dégradation accélérée de l'actif — Accumulation de déficits d'entretien — Hausse des coûts correctifs
Entretien préventif	Interventions planifiées à intervalles réguliers pour prévenir les défaillances.	— Inspection périodique de la structure du bâtiment — Entretien de systèmes CVAC — Inspection électrique ou plomberie — Sécurité incendie	— Défaillances prématurées — Réduction de la durée de vie utile — Coûts d'urgence élevés
Entretien correctif	Réparations effectuées à la suite d'une défaillance ou d'une dégradation constatée.	— Colmatage d'une fuite — Remplacement d'une pièce ou d'un système — Réparation d'un bris	— Interruption de service — Coûts imprévus — Effets en cascade sur d'autres composantes de l'actif
Inspection et évaluation de l'état	Évaluation périodique de l'état des actifs pour documenter leur condition et anticiper les besoins.	— Inspection structurale — Cote d'état — Relevé de dégradation	— Méconnaissance de l'état réel du parc d'actifs — Mauvaise priorisation des investissements — Coûts d'urgence élevés

Responsabilités	Définition	Exemples de tâches	Principaux risques associés
Réhabilitation et rénovation	**Travaux majeurs visant à prolonger la durée de vie utile d'un actif sans le remplacer entièrement.**	— **Réfection de toiture** — **Remplacement ou réparation du parement extérieur** — **Réparation ou remplacement de portes et fenêtres** — **Réparation de fondations** — **Remplacement de la plomberie**	— **Sous-investissement chronique** — **Détérioration irréversible** — **Remplacement de l'actif prématuré et coûteux**
Planification et gestion du cycle de vie	*Planification, priorisation et optimisation des interventions (acquisition, entretien, réhabilitation, remplacement, etc.) en fonction de l'état, des risques, des niveaux de service et des coûts globaux sur le cycle de vie.*	— *Planification à long terme des besoins en investissement* — *Modélisation de la détérioration* — *Établissement des priorités et gestion du portefeuille d'actifs*	— *Déficit d'infrastructure non anticipé* — *Pression budgétaire soudaine* — *Décisions réactives plutôt que proactives*
Gestion financière et budgétaire	*Gestion financière et budgétaire courante liée à l'infrastructure.*	— *Planification budgétaire* — *Suivi des dépenses* — *Optimisation des coûts d'exploitation*	— *Coût supérieur d'opération* — *Sous-financement chronique* — *Endettement excessif* — *Incapacité à faire face aux besoins de remplacement*
Conformité réglementaire	*Respect des lois, des normes et des règlements (sécurité, salubrité, environnement, accessibilité, etc.).*	— *Vigie des obligations applicables à l'infrastructure* — *Mise en œuvre des mesures afin de garantir la conformité*	— *Accident, blessures, décès* — *Poursuites judiciaires, amendes* — *Réputation entachée de la municipalité*
Gestion des risques et sécurité	*Identification, évaluation et mitigation des risques (pérennité de l'actif, risques liés aux usagers et aux occupants, etc.).*	— *Gestion des polices d'assurance* — *Élaboration des plans de mesures d'urgence* — *Planification de la continuité des opérations*	— *Accidents* — *Blessures* — *Litiges* — *Coût de sinistre net élevé* — *Responsabilité civile*

Annexe **IV**

Facteurs à considérer dans la décision d'impartition

Ville de Saguenay

Bureau du vérificateur général

Facteurs	Description
1 Principes directeurs et mission de la Ville	Avant toute analyse technique ou financière, la Ville doit s'interroger sur la cohérence de l'impartition avec sa mission et ses valeurs. Certains actifs ou services sont si fondamentaux à l'identité municipale et à la confiance citoyenne qu'ils devraient demeurer sous contrôle direct de l'administration, indépendamment des gains d'efficience possibles. L'impartition doit s'inscrire dans la continuité des engagements publics de la Ville, et non aller à l'encontre.
2 Capacité interne	La ville doit évaluer si elle dispose des ressources humaines, financières et organisationnelles nécessaires pour gérer l'actif efficacement en régie. Une capacité interne insuffisante – en termes de personnel, d'équipements ou de systèmes – peut justifier le recours à un organisme externe. À l'inverse, une capacité interne bien établie plaide en faveur du maintien en régie, à condition qu'elle soit entretenue et développée dans le temps.
3 Expertise interne	Distincte de la capacité, l'expertise fait référence au niveau de savoir-faire spécialisé disponible au sein de l'organisation. Certains actifs requièrent des compétences pointues qu'il peut être difficile ou coûteux de maintenir à l'interne. Dans ces cas, l'impartition peut permettre d'accéder à une expertise de haut niveau. Toutefois, la ville doit veiller à conserver suffisamment de compétences internes pour exercer une surveillance éclairée du mandataire et reprendre éventuellement la gestion, si nécessaire.
4 Avantages potentiels de l'impartition	Parmi les bénéfices à évaluer, nous trouvons notamment les économies de coûts par économies d'échelle, l'accès à une expertise spécialisée, la flexibilité dans la prestation de services, l'agilité décisionnelle, une gestion davantage centrée sur l'actif visé, le transfert partiel des risques opérationnels et la possibilité de bénéficier de méthodes ou de technologies innovantes que la Ville n'aurait pas les moyens de développer seule.
5 Inconvénients et risques de l'impartition	La Ville doit également peser les risques associés, notamment la perte progressive d'expertise interne, la dépendance envers le mandataire, la rigidité contractuelle, la perte de contrôle sur les données et les historiques d'actifs, le risque de rupture de service en cas de litige ou de défaillance du mandataire, ainsi que le maintien de l'imputabilité politique de la Ville envers ses citoyens, même en cas de faute du mandataire.
6 Nature stratégique de l'actif	Tous les actifs ne sont pas égaux en matière d'impartition. Un actif critique pour la sécurité publique, la santé ou la continuité des services essentiels commande une prudence accrue. Plus un actif est stratégique ou sensible, plus la Ville devrait maintenir un contrôle direct et limiter la portée de l'impartition.
7 Contexte du marché	La Ville doit évaluer si le marché offre des prestataires compétents, fiables et en nombre suffisant pour assurer une saine concurrence. Un marché peu concurrentiel ou dominé par un seul fournisseur augmente le risque de dépendance et réduit le pouvoir de négociation de la Ville lors des renouvellements de contrats.
8 Capacité de surveillance et de reddition de comptes	L'impartition ne signifie pas l'abandon de responsabilité. La Ville doit disposer – ou se doter – d'une capacité interne suffisante pour surveiller la performance du mandataire, valider la qualité des services rendus et intervenir en cas de non-conformité. Sans cette capacité de vigie, l'impartition devient une délégation à l'aveugle.
9 Implications financières à long terme	Au-delà des économies apparentes à court terme, la Ville doit modéliser les coûts totaux sur la durée du contrat, incluant les coûts de transition, de gestion contractuelle, de surveillance et de reprise éventuelle en régie. Une impartition mal structurée peut s'avérer plus coûteuse à long terme qu'une gestion en régie bien organisée.

Annexe **V**

Modes de gestion

Ville de Saguenay

Bureau du vérificateur général

Voici les quatre grandes options qui s'offrent à la Ville pour la gestion de ses actifs.

La régie interne

La régie interne n'est pas un véhicule contractuel au sens strict, mais plutôt le mode de gestion classique d'une municipalité qui consiste à assumer elle-même, avec ses propres ressources humaines, matérielles et financières, l'ensemble des responsabilités liées à l'exploitation et à l'entretien de ses actifs. Ce mode de gestion découle directement de la personnalité juridique de la municipalité et de sa mission de prestataire de services publics, telle que défini par la Loi sur les compétences municipales[9], dont l'article 4 confère aux municipalités locales le pouvoir d'adopter toute mesure non réglementaire – incluant des décisions de nature administrative – dans les domaines relevant de leur compétence. La régie interne offre un contrôle total sur les actifs, une cohérence directe avec les objectifs de mission et une imputabilité sans intermédiaire envers ses citoyens. Elle exige cependant une organisation bien dotée en ressources et une volonté institutionnelle de maintenir et de développer les compétences internes nécessaires.

La convention de gestion

La convention de gestion est un contrat par lequel la Ville confie à un organisme tiers le mandat d'assurer, en tout ou en partie, la gestion et l'exploitation d'un actif municipal, selon des conditions, des niveaux de service et des mécanismes de reddition de comptes définis contractuellement. Ce véhicule s'inscrit dans le pouvoir général des municipalités d'adopter toute mesure non réglementaire prévue à l'article 4 de la Loi sur les compétences municipales et est assujetti, sur le plan de l'octroi, aux règles de gestion contractuelle prévues à la Loi sur les contrats des organismes municipaux[10]. La Ville demeure propriétaire de l'actif et conserve sa responsabilité ultime envers les citoyens, mais elle délègue les responsabilités opérationnelles au mandataire. Ce mode est particulièrement adapté aux situations où la Ville souhaite accéder à une expertise spécialisée ou rationaliser ses ressources internes, tout en maintenant un encadrement contractuel rigoureux.

Le bail

Le bail est le contrat par lequel la Ville, à titre de locateur, s'engage à procurer à un locataire la jouissance d'un bien immeuble municipal, pour une durée déterminée ou indéterminée, en contrepartie d'un loyer. Aux termes de l'article 1851 du Code civil du Québec[11], « le louage, aussi appelé bail, est le contrat par lequel une personne, le locateur, s'engage envers une autre personne, le locataire, à lui procurer, moyennant un loyer, la jouissance d'un bien, meuble ou immeuble, pendant un certain temps ».

Dans le contexte municipal, ce véhicule permet à la Ville de mettre un actif à la disposition d'un exploitant tout en conservant la propriété du bien et en percevant un revenu locatif. Le locataire assume les responsabilités d'exploitation selon les conditions du bail, tandis que la Ville conserve ses obligations de locateur, notamment en matière d'entretien majeur. Ce mode convient particulièrement aux actifs à vocation commerciale, communautaire ou institutionnelle pour lesquels la Ville ne souhaite pas assurer l'exploitation directe, mais entend conserver la maîtrise du bien.

[9] RLRQ, chapitre C-47.1.
[10] Chapitre C-65.01. Loi sanctionnée le 25 mars 2025 et entrée en vigueur le 1er avril 2026.
[11] RLRQ, chapitre CCQ-1991.

Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique, ou convention d'emphytéose, est un droit réel immobilier par lequel la Ville, à titre de propriétaire, confère à un emphytéote la quasi-totalité des droits attachés à la propriété d'un immeuble, pour une durée déterminée, en contrepartie d'une redevance pouvant prendre la forme d'un montant symbolique et, surtout, de l'engagement d'y réaliser des constructions ou des améliorations augmentant la valeur du bien et parfois de répondre à des exigences particulières. Pour qu'il y ait emphytéose, trois conditions essentielles doivent être réunies : l'emphytéote doit avoir l'obligation de réaliser des constructions, ouvrages ou plantations qui augmentent la valeur de l'immeuble; l'emphytéose doit avoir une durée minimale de dix ans et maximale de cent ans; et tous les droits normalement attachés à la propriété sont cédés à l'emphytéote, sous réserve de l'acte constitutif.

Ce régime est prévu aux articles 1195 à 1211 du Code civil du Québec. L'article 1200 C.c.Q. précise que l'acte constitutif peut limiter l'exercice des droits des parties, notamment pour accorder au propriétaire des garanties qui protègent la valeur de l'immeuble ou assurent sa conservation, son rendement ou son utilité.

À l'expiration du bail, la Ville récupère son bien avec l'ensemble des améliorations réalisées par l'emphytéote. Ce véhicule est particulièrement utilisé dans les projets de développement à grande échelle où la Ville souhaite conserver la propriété foncière à long terme tout en transférant à un tiers le risque financier et les responsabilités de développement et d'exploitation.

Annexe **VI**

Caractéristiques propres à chaque mode de gestion

Ville de Saguenay

Bureau du vérificateur général

La sélection du véhicule contractuel doit reposer sur une analyse propre à chaque actif afin d'assurer un choix optimal selon les circonstances. Cette annexe détaille les caractéristiques de chaque mode de gestion. Combinées aux facteurs à considérer mentionnés à l'annexe IV, ces caractéristiques peuvent être utilisées pour déterminer le mode de gestion approprié.

Caractéristiques	Régie interne	Convention de gestion	Bail	Bail emphytéotique
Orientations et gouvernance				
Intention de gestion	— Contrôle total par la ville Cohérence directe avec la mission municipale	— Délégation partielle à un tiers tout en conservant une supervision étroite	— Mise à disposition d'un espace à un tiers exploitant — Contrôle limité sur les activités	— Transfert à long terme de l'usage et de la gestion à un tiers — Intervention minimale de la Ville
Principes directeurs de la Ville	— Alignement naturel avec les valeurs et priorités municipales	— Alignement possible si le mandat est bien balisé contractuellement	— Alignement partiel; la Ville conserve la propriété, mais perd le contrôle opérationnel	— Alignement à risque; l'emphytéote peut orienter les activités selon ses propres intérêts
Nature des activités	— Activités à forte sensibilité politique ou citoyenne; services de proximité	— Activités spécialisées pouvant être normées et mesurées par indicateurs	— Activités commerciales ou communautaires autonomes occupant un espace municipal	— Développement à grande échelle nécessitant un investissement privé substantiel
Service essentiel ou non	**Essentiel** — Recommandé pour les services critiques (eau, sécurité, voirie, etc.)	**Variable** — Possible pour des services essentiels si le cadre de surveillance est robuste	**Non essentiel** — Convient aux activités complémentaires ou commerciales	**Non essentiel** — Déconseillé pour les services essentiels en raison de la perte de contrôle à long terme

Caractéris-tiques	Régie interne	Convention de gestion	Bail	Bail emphytéotique
Capacité et expertise				
Expertise requise	— Expertise maintenue à l'interne — Dépend de la capacité de recrutement et de rétention	— Permet d'accéder à une expertise spécialisée non disponible à l'interne	— Expertise opérationnelle entièrement assumée par le locataire	— Expertise de développement et d'exploitation entièrement assumée par l'emphytéote
Ressources humaines	— Personnel municipal dévoué — Gestion des RH complète par la Ville	— Partage possible des ressources — Mandataire fournit son propre personnel	— Aucun personnel municipal requis pour l'exploitation — Surveillance administrative seulement	— Aucun personnel municipal requis — Supervision contractuelle minimale
Ressources matérielles	— Équipements et infrastructures entièrement gérés par la Ville	— Mandataire peut utiliser les équipements municipaux selon la convention	— Équipements mis à disposition du locataire — Entretien selon le bail	— Emphytéote qui investit dans les améliorations et équipements pendant la durée du bail
Capacité interne	— Exige une organisation municipale bien structurée et dotée en ressources	— Exige une capacité interne suffisante pour surveiller et évaluer le mandataire	— Exige une capacité minimale pour gérer les obligations contractuelles du bail	— Exige une capacité juridique et de négociation lors de la conclusion du bail
Aspects financiers				
Répartition des frais	— Totalité des coûts (exploitation, entretien, remplacement) assumés par la Ville	— Coûts partagés selon la convention — Ville verse généralement une contrepartie sous forme d'honoraires de gestion au mandataire	— Ville perçoit un loyer — Locataire assume les frais d'exploitation selon le bail	— Ville cède l'usage en contrepartie d'une redevance — Emphytéote assume les frais d'exploitation et les investissements

Caractéristiques	Régie interne	Convention de gestion	Bail	Bail emphytéotique
Aspects financiers *(suite)*				
Ressources financières	— Investissements et dépenses d'exploitation entièrement aux budgets de fonctionnement et d'investissement de la Ville	— Coûts prévisibles selon la convention — Économies d'échelle possibles	— Génère des revenus locatifs pour la Ville — Coûts d'exploitation assumés par le locateur	— Transfert du risque financier à l'emphytéote pour l'exploitation et les investissements majeurs
Considérations financières	— Pression sur le budget municipal — Risque de sous-financement pouvant générer un déficit d'entretien	— Coûts de gestion contractuelle à prévoir — Risque de dépassement si la convention est mal structurée	— Risque de sous-entretien par le locataire si les obligations ne sont pas bien définies ou si elles sont mal assumées	— Risque de perte de valeur de l'actif si l'emphytéote n'entretient pas adéquatement
Contexte et durée				
Ampleur des activités	— Toutes tailles — Particulièrement adaptée aux activités multisites demandant une normalisation et une cohérence des pratiques d'exploitation	— Activités de taille moyenne à grande nécessitant une coordination structurée	— Activités de taille variable — Convient à un usage localisé et ciblé	— Grands projets de développement requérant des investissements à long terme
Durée du besoin	— Indéfinie — Adaptée aux besoins permanents de la collectivité	— Courte à moyenne durée (un à cinq ans) — Renouvelable selon la performance et les besoins évolutifs des citoyens	— Courte à moyenne durée (un à cinq ans) — Flexible selon les besoins	— Longue durée (10 à 99 ans) — Engagement structurant et difficilement réversible
Dynamique de marché	— Indépendante du marché — Ville n'est pas soumise à la concurrence	— Dépend de la disponibilité de prestataires compétents — Risque si marché peu concurrentiel — Gré à gré possible avec OBNL	— Dépend de la demande locative du marché — Risque de vacance si l'actif est peu attrayant	— Dépend de l'attractivité du projet pour des investisseurs — Négociation complexe

Caractéris-tiques	Régie interne	Convention de gestion	Bail	Bail emphytéotique
Contexte et durée *(suite)*				
Obligations de services spécifiques (définition du livrable)	— Définies par la Ville — Pleine flexibilité pour ajuster les niveaux de service	— Définies et encadrées contractuel-lement avec des indicateurs de performance mesurables	— Limitées aux obligations prévues au bail — Peu de contrôle sur les activités menées par le locataire, sous réserve des limites d'usage prévu au contrat	— Très limitées — Emphytéote qui agit selon ses propres normes sous réserve du bail
Risques et reddition de comptes				
Nature et contenu de la reddition de comptes	— Reddition de comptes interne (rapports de gestion et conseil municipal) — Transparence complète	— Rapports contractuels périodiques obligatoires — Indicateurs de performance définis à la convention	— Limitée aux obligations du bail (état de l'actif, paiement du loyer) — Peu d'information sur les activités	— Minimale pendant la durée du bail — Rapports prévus au contrat emphytéotique uniquement
Principaux risques	**Capacité** — Sous-financement, pression des RH, rigidité organisation-nelle	**Dépendance** — Perte d'expertise interne, rigidité contractuelle, surveillance insuffisante	**Contrôle** — Sous-entretien, vacance, usage non conforme à la mission municipale	**Irréversibilité** — Perte de contrôle à long terme, dépréciation de l'actif, alignement difficile de la mission

Bonnes pratiques de rédaction des conventions de gestion avec des organismes mandataires

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

La présente section dresse un éventail de bonnes pratiques pour la rédaction des conventions de gestion liant la Ville à ses mandataires.

1

Durée de la convention de gestion

— Calibrer la durée selon la nature de l'actif et du service : prévoir des ententes de trois à cinq ans pour les services courants, et jusqu'à 10 ans pour les actifs nécessitant des investissements importants de la part du mandataire.
— Inclure systématiquement une clause de renouvellement conditionnelle à l'atteinte des cibles de performance, plutôt qu'un renouvellement automatique.
— Prévoir une période de transition explicite en fin de convention (idéalement 6 à 12 mois) pour assurer la continuité du service en cas de changement de mandataire ou de retour en régie.
— Éviter les durées trop courtes, qui découragent l'investissement du mandataire, et les durées trop longues, qui réduisent la flexibilité de la Ville.

2

Reddition de comptes

— Exiger des rapports d'exploitation à fréquence définie couvrant les indicateurs de performance convenus, l'état des actifs, les incidents survenus et les actions correctives.
— Prévoir un rapport annuel complet incluant les états financiers liés à la convention, le bilan des travaux d'entretien réalisés, l'état de conformité réglementaire et une projection des besoins pour l'année suivante.
— Tenir une rencontre de suivi formelle à fréquence définie entre la Ville et le mandataire, avec ordre du jour structuré et compte rendu écrit.
— Définir précisément dans la convention de gestion le format des rapports, les données à fournir, les délais de transmission et les conséquences d'un défaut de reddition de comptes.
— Adapter les redditions de comptes à l'ampleur des activités confiées, aux risques identifiés lors de l'étape de l'analyse du modèle de gestion ainsi qu'aux risques spécifiques découlant du mandataire sélectionné lors de l'attribution du mandat.
— Conserver la propriété des données et des historiques d'entretien au bénéfice de la Ville, peu importe le mandataire en place.

3

Établissement des honoraires ou du loyer

— Fonder la rétribution sur une analyse préalable des coûts réels d'exploitation et d'entretien, plutôt que sur des estimations ou des précédents historiques non documentés.
— Prévoir un mécanisme d'indexation annuelle clair et transparent, lié à un indice reconnu (ex. : indice des prix à la consommation ou indice des coûts de construction)
— Distinguer dans la structure tarifaire les coûts fixes (exploitation courante), les coûts variables (liés à l'achalandage ou au niveau d'utilisation) et les coûts ponctuels (travaux ponctuels et interventions d'urgence) afin d'éviter les ambiguïtés en cours de convention.
— Inclure une clause de révision des honoraires en cas de changement important de la portée des services, du volume d'activités ou des exigences réglementaires.
— Dans le cas d'un bail, s'assurer que le loyer reflète la juste valeur marchande ou, si une réduction est consentie, que celle-ci est documentée et justifiée par une contrepartie mesurable (ex. : services à la communauté et accès public).

4

Définition des attentes et des niveaux de service

— Définir des niveaux de service précis et mesurables pour chaque responsabilité déléguée : délais d'intervention, fréquence des opérations d'entretien, normes de propreté et de sécurité, heures d'ouverture, etc.
— Distinguer explicitement dans la convention de gestion les responsabilités d'exploitation (opérations quotidiennes) des responsabilités d'entretien courant, d'entretien préventif, d'entretien correctif et de réhabilitation – en précisant pour chacune qui assume quoi entre la Ville et le mandataire.
— Éviter les formulations vagues du type « entretenir l'actif en bon état » sans en définir les critères objectifs de mesure.
— Inclure un tableau de partage des responsabilités (RACI[12] ou équivalent) en annexe de la convention de gestion pour chaque composant de l'actif et catégorie d'activités.

[12] Outil de gestion qui définit, pour chaque tâche ou responsabilité, les rôles respectifs des parties prenantes selon quatre statuts : Responsable (celui qui exécute), Approbateur (celui qui approuve), Consulté (celui dont l'avis est sollicité) et Informé (celui qui est tenu au courant).

5

Partage des risques

— Dans le cadre de la préparation de la convention, recenser les principaux risques opérationnels, financiers, environnementaux et réglementaires associés à l'actif, et préciser quelle partie chacun assume.
— Exiger du mandataire des assurances responsabilité civile adéquates et définir les montants minimaux de couverture dans la convention.
— Inclure des mécanismes de gestion des situations d'urgence précisant les responsabilités de chacun, les seuils d'intervention et les procédures de notification.

6

Conformité réglementaire et normes légales

— Stipuler clairement les responsabilités liées au respect des lois, des normes et des règlements applicables à l'actif et aux activités concernées (Code de construction, normes sanitaires, lois environnementales, etc.).
— Inclure une clause permettant à la Ville de résilier la convention de gestion sans pénalité en cas de manquement grave ou répété aux obligations réglementaires.

7

Rôles respectifs des services municipaux

— Désigner formellement un gestionnaire de la convention de gestion au sein de la Ville responsable du suivi de la performance, des communications officielles avec le mandataire et de l'escalade des enjeux.
— Distinguer le rôle opérationnel du service en contact direct avec le mandataire (ex. : loisirs et travaux publics) du rôle de surveillance contractuelle et juridique assuré par les services administratifs.
— Impliquer le service juridique dès l'analyse de l'option de conclure une convention de gestion, et non seulement lors de conflits.
— Éviter que le service opérationnel convienne informellement avec le mandataire de conditions de la convention de gestion sans vérifier avec les services juridiques et administratifs, et exiger que toute modification fasse l'objet d'un avenant écrit.
— Former le personnel municipal responsable du suivi à la lecture et à l'interprétation des obligations contractuelles afin d'assurer une surveillance éclairée.

8

Normalisation des conventions de gestion

— Développer un gabarit de convention de gestion normatif pour les catégories d'actifs similaires (ex. : un gabarit pour les installations sportives et un autre pour les bâtiments communautaires) tout en conservant la flexibilité nécessaire pour les clauses spécifiques à chaque actif.
— Réviser le gabarit normatif périodiquement (tous les trois à cinq ans) pour l'adapter aux changements législatifs, aux leçons apprises et aux nouvelles réalités opérationnelles.
— Normaliser également les annexes : tableaux de niveaux de service, grilles de reddition de comptes, formulaires de rapport, etc.

9

Clauses de résiliation et de transition

— Prévoir des motifs de résiliation clairs et objectifs, tant pour manquement du mandataire que pour changement de circonstances justifiant un retour en régie.
— Inclure une clause de continuité de service obligeant le mandataire à maintenir les opérations pendant la période de transition, même en cas de litige.
— Exiger la remise à la Ville, en fin de convention, de tous les dossiers, données, inventaires et historiques d'entretien dans un format utilisable.
— Prévoir des pénalités financières progressives en cas de non-respect des niveaux de service afin de créer une incitation réelle à la performance sans recourir immédiatement à la résiliation.

10

Principes généraux de rédaction

— Rédiger dans un langage clair et accessible en évitant le jargon juridique inutile.
— Conserver une copie de toutes les communications, modifications et décisions prises en cours de convention dans un dossier de gestion centralisée.

Chapitre **3**
Audit de performance

Crédit photo : Ville de Saguenay

Rapport portant sur la mise en œuvre du plan de développement durable 2016-2026

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Table des matières

1	Contexte	**77**
	1.1 - Cadre légal	78
	1.2 - Les engagements de la Ville	78
	1.3 - Les principaux rôles et responsabilités	79
2	Objectif et portée de l'audit	**82**
3	Résultats de l'audit	**84**
	3.1 - Conception du plan	88
	3.2 - Approbation du plan	91
	3.3 - Organisation de la mise en œuvre	96
	3.4 - Suivi du plan et reddition de comptes	100
4	Leçons à tirer du Plan d'action 2016-2026	**104**
5	Recommandations	**105**
ANNEXE I	Guide de bonnes pratiques à l'intention des municipalités: s'engager dans le développement durable au quotidien (extraits les plus pertinents)	**107**

Contexte

Le développement durable se définit comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs en s'appuyant sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement[1] . Cette vision découle d'une réflexion amorcée depuis plusieurs années tant sur les plans mondial, national, provincial et municipal.

Cette forme de développement s'est imposée au fil du temps parce que les pressions démographiques, les crises environnementales, la médiatisation, l'éducation et les transformations culturelles ont convergé pour en faire un enjeu central de notre époque.

Sur le plan municipal, il existe de multiples occasions d'agir en matière de développement durable pour faire face aux différents enjeux environnementaux, économiques et sociétaux du milieu. La Ville de Saguenay en est consciente et en a fait un élément central de sa mission : « Dans une perspective de développement durable, la Ville de Saguenay offre des services municipaux de qualité et équitables et assure le développement cohérent et ambitieux de son territoire. » Cette déclaration est soutenue par une orientation de sa planification stratégique 2024-2030, qui porte précisément sur le développement durable et l'environnement.

En lien avec cette orientation, la Ville cherche à diminuer les niveaux de risques reliés aux changements climatiques sur le territoire, à faire de Saguenay une ville résiliente, à offrir aux citoyens un accès équitable à des milieux qui favorisent le développement et le maintien de saines habitudes de vie et, enfin, à assurer aux citoyens des sources d'eau de qualité partout sur le territoire.

[1] Québec. *Loi sur le développement durable*, RLRQ, chapitre D-8.1.1, à jour au 11 décembre 2025, article 2.

Cadre légal

L'engagement des organismes municipaux dans une démarche de développement durable se fait sur une base volontaire, ceux-ci n'y étant pas contraints par la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1). Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation encourage cependant les municipalités à entreprendre une telle démarche.

Compte tenu de la large portée de cette notion, différentes lois ont une incidence sur les responsabilités des municipalités en matière de développement durable. Par exemple, la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) font partie de ces lois.

Les engagements de la Ville

Les engagements de la Ville en matière de développement durable sont réunis dans son Plan de développement durable – Plan d'action 2016-2026 adopté en octobre 2015. Celui-ci résulte d'une vaste démarche initiée en 2011 qui a impliqué tant le personnel de la Ville que ses citoyens. Au total, 670 propositions ont été recueillies pour faire de Saguenay une ville durable, et celles-ci ont été regroupées en 86 mesures.

Le plan constitue donc une feuille de route détaillée en vue de transformer la Ville en une organisation écoresponsable tout en améliorant la qualité de vie de ses citoyens. Celui-ci aborde principalement les dimensions sociale et environnementale du développement durable à travers les huit orientations suivantes :

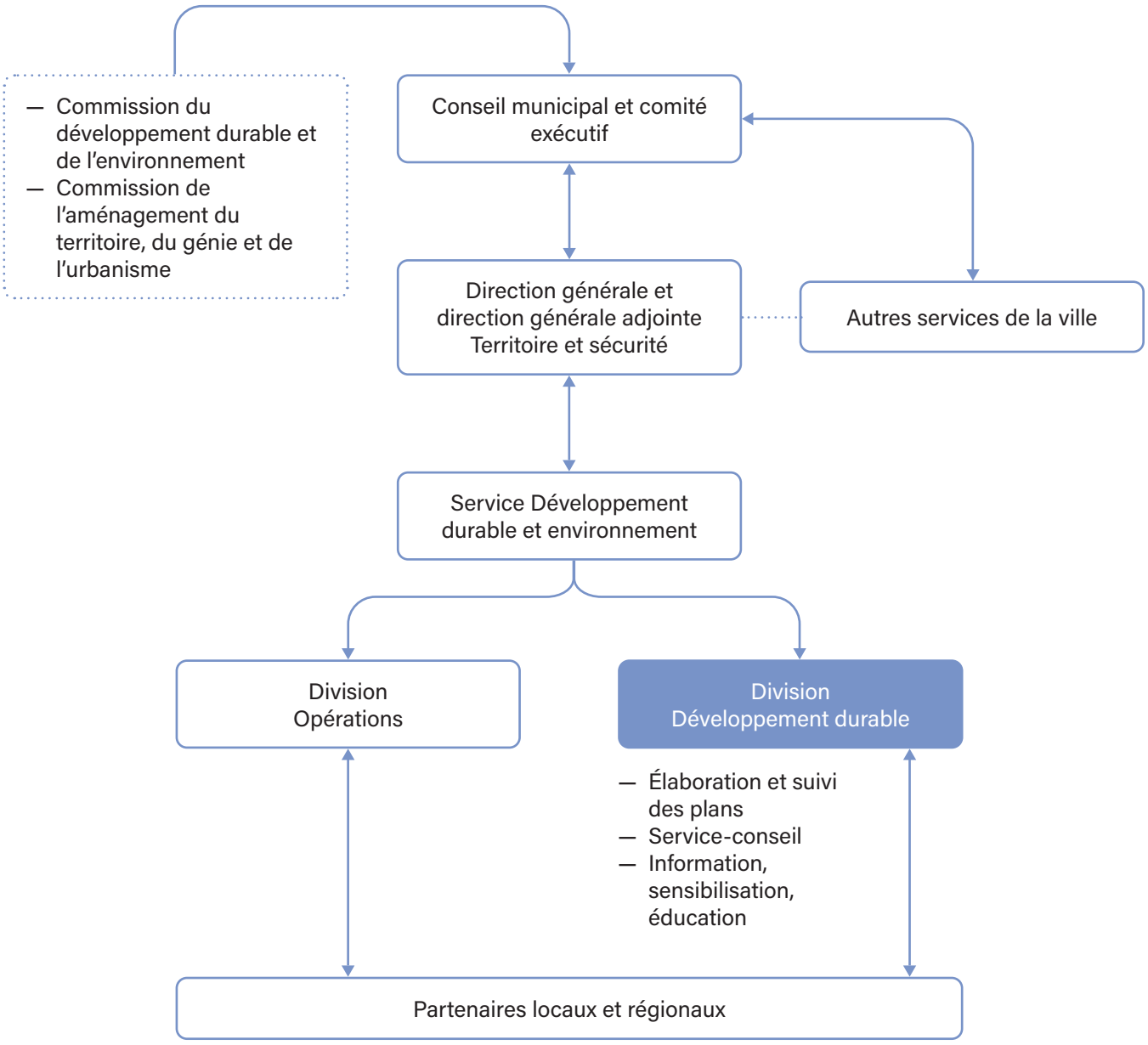
— Assurer la qualité des milieux de vie;
— Améliorer les infrastructures et les services favorisant le transport actif, collectif et durable;
— Améliorer la qualité de l'air et réduire les émissions de gaz à effet de serre;
— Assurer une gestion durable des matières résiduelles;
— Assurer une gestion durable de l'eau;
— Rehausser la qualité de vie;
— Adopter des pratiques durables;
— Mettre en œuvre le plan de développement durable.

D'autres orientations sont formulées dans les différentes politiques, stratégies et plans sectoriels de la Ville, dont cinq plus importants :

— Plan de gestion des matières résiduelles (2023);
— Plan de mobilité durable intégrée (janvier 2025);
— Politique de développement social (février 2025);
— Plan climat 2025-2035 (juillet 2025);
— Politique des centres-villes (septembre 2025).

Les principaux rôles et responsabilités

Plusieurs acteurs contribuent à la mise en œuvre du Plan de développement durable. La figure suivante les identifie en précisant les liens entre eux :



Le tableau 1 décrit les responsabilités respectives de chacun.

TABLEAU 1 – RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS ACTEURS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Instances	Rôles et responsabilités
Conseil municipal	Le conseil municipal est l'instance suprême de la municipalité. Il se compose du maire ainsi que d'un conseiller par district électoral, pour un total de 16 élus. En tant que représentant de la population, le conseil a le devoir d'offrir des services qui répondent aux besoins de la collectivité et de respecter les obligations qui lui sont dévolues en rapport avec la municipalité. Ses actions se concrétisent par l'adoption de règlements et de résolutions lors d'assemblées tenues dans les règles suivant le processus démocratique.
Commissions : — Développement durable et environnement — Aménagement du territoire, génie et urbanisme	Le mandat de ces commissions est d'assurer la vigie de l'administration dans leur secteur d'activité et de fournir des recommandations au conseil municipal, au comité exécutif et aux conseils d'arrondissement.
Direction générale et directrice générale adjointe – Territoire et sécurité	La Direction générale de la Ville de Saguenay a pour mission de planifier, d'organiser, de diriger et de contrôler l'ensemble des services offerts par la municipalité à la communauté. Basée sur l'approche service client, sa raison d'être est d'assurer l'exécution des actions du conseil municipal, du comité exécutif et des conseils d'arrondissement dans le cadre de ses attributions suivant les dispositions de la loi, et ce, en fonction des valeurs, des stratégies et des objectifs identifiés comme prioritaires par la municipalité. La directrice générale adjointe – Territoire et sécurité est responsable de plusieurs services, dont le Service du développement durable et de l'environnement.
Service du développement durable et de l'environnement	Ce service a pour rôle de promouvoir et d'encadrer le développement durable, de protéger l'environnement et de gérer ses paramètres : l'eau, l'air, le sol, la biodiversité et les matières résiduelles. Son mandat est : — D'assurer que ses opérations, ainsi que celles des sous-traitants, s'effectuent conformément aux lois et règlements en vigueur en matière environnementale; — De répondre aux exigences en matière de qualité, de productivité et d'environnement afin de mieux gérer le changement. Il voit au ramassage et à la disposition des matières résiduelles (en favorisant la récupération dans un concept de valeur ajoutée), à la disposition des boues, à la gestion des écocentres et du centre de tri, ainsi qu'à la protection de l'environnement.
Service du développement durable et de l'environnement – division Opérations	Cette division voit à la collecte des matières résiduelles, à la récupération et à la valorisation des boues provenant des fosses septiques et des usines d'épuration, ainsi qu'à la gestion des écocentres.

Service du développement durable et de l'environnement – division Développement durable	Cette division offre des services-conseils en matière de gestion des matières résiduelles et gère des activités d'information, de sensibilisation et d'éducation dans le domaine. Elle est responsable aussi du Plan de gestion des matières résiduelles et du Plan climat 2025-2035. Enfin, elle s'implique dans divers projets en lien avec le développement durable.
Autres services de la Ville	Comme le développement durable est une notion qui a une portée très large, tous les services sont appelés à contribuer.

Il faut signaler aussi que l'action d'une ville en matière de développement durable se fait de concert avec différents partenaires de la communauté qui œuvrent dans divers secteurs tels que la mobilité, la gestion des matières résiduelles, le développement communautaire et l'environnement.

? Pourquoi cet audit?

Le Plan de développement durable – Plan d'action 2016-2026 a un rayonnement sur l'ensemble des activités de la Ville et, conséquemment, il doit être appliqué de concert avec les autres politiques et plans de la Ville. En 2024, la Ville réitérait sa volonté, dans son Plan stratégique 2024-2030, d'intégrer les principes du développement durable dans ses actions.

Compte tenu de sa large portée, la mise en œuvre de ce plan pose un défi important de gestion et de coordination pour concrétiser la vision partagée du développement durable et pour générer une action concertée.

Dans le contexte où le plan en est à sa dernière année d'application, un audit est opportun pour évaluer l'atteinte des objectifs et la gestion de ce plan, et en tirer des leçons pour la conception et la mise en œuvre des plans qui lui succéderont éventuellement.

Objectif et portée de l'audit

En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes[2], j'ai réalisé une mission d'audit de performance portant sur la mise en œuvre du Plan de développement durable. J'ai réalisé celle-ci conformément à la Norme canadienne de mission de certification (NCMC 3001) émise par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

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

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

[2] Québec. *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chapitre 19, à jour au 1er septembre 2025.

Objectif de l'audit	
Objectif 1	S'assurer que la Ville coordonne, en cohérence avec ses orientations stratégiques, la mise en œuvre du Plan de développement durable pour atteindre les résultats escomptés de manière efficiente.

Critères d'évaluation	
Critère 1	La gestion du Plan de développement durable est arrimée à la structure de gouvernance de la Ville.
Critère 2	Les responsabilités des personnes appelées à contribuer à la mise en œuvre et au suivi du plan sont bien définies, tout comme la participation attendue des différentes parties prenantes pouvant être affectées par les mesures qui y sont inscrites.
Critère 3	Les risques liés à la mise en œuvre du plan sont identifiés et évalués, et, si nécessaire, des mesures d'atténuation sont prises avec diligence.
Critère 4	Des objectifs et des cibles assorties d'indicateurs de gestion pertinents sont établis et ils sont pris en compte dans la planification des activités de la Ville.
Critère 5	Les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les mesures et actions du plan sont déterminées pour en faciliter l'allocation en fonction des priorités.
Critère 6	Un suivi périodique et rigoureux de la mise en œuvre du plan est exercé et une reddition de comptes périodique est effectuée pour informer adéquatement les instances de gouvernance de la Ville.

Portée de l'audit

L'audit porte sur la gouvernance et la gestion exercée sur le plan de développement durable pour que les orientations et mesures du plan se déploient en actions et résultats concrets. Il ne vise en aucun cas à remettre en question la nature des mesures et objectifs proposés au Plan de développement durable.

Les travaux ont principalement couvert les trois dernières années, soit 2023, 2024 et 2025. Toutefois, des informations relatives à la portée entière du Plan de développement durable ont été considérées pour compléter notre analyse et nous permettre d'obtenir un portrait juste et complet de la situation.

Nous avons terminé de rassembler les éléments probants le 1er avril 2026.

Les principaux travaux réalisés pour analyser la gestion exercée et conclure sur l'objectif de l'audit ont été les suivants :

- Entrevues avec le personnel du Service de développement durable et de l'environnement, notamment en ce qui a trait à la gestion du Plan de développement durable 2016-2026 de la Ville de Saguenay;
- Entrevues avec d'autres services et partenaires impliqués dans la réalisation du Plan de développement durable;
- Analyse de la documentation ayant trait à la mise en œuvre, au suivi et à la reddition de comptes du Plan de développement durable en comparant avec les bonnes pratiques reconnues;
- Comparaison et analyse du Plan de développement durable avec les autres plans et orientations de la Ville afin d'en évaluer la cohérence et l'intégration;
- Appréciation de la documentation encadrant la gestion des risques liés au Plan de développement durable, le tout en relation avec les ressources et les outils de travail nécessaires à sa réalisation.

Résultats de l'audit

La Ville n'a pas réussi à bien coordonner le Plan de développement durable afin d'atteindre son objectif, soit « devenir une municipalité plaçant la qualité de vie de ses citoyens au premier plan en utilisant rationnellement les ressources naturelles, en aménageant durablement le territoire, en maintenant et en sauvegardant la biodiversité des écosystèmes et en assurant le bien-être et la solidarité entre les générations actuelles et futures ».

D'abord, bien que la démarche d'élaboration du plan ait contribué à créer un éveil au développement durable et à la nécessité d'agir en ce sens, la réflexion entourant son adoption et son intégration à différents plans municipaux en place n'a pas été suffisante. L'exercice a mené à une proposition d'actions diverses sans obligation de résultat. Par ailleurs, au cours des années ayant suivi l'adoption de ce plan, de nouvelles orientations ont été adoptées en matière de mobilité, de développement social, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques sans que le Plan de développement durable soit révisé en conséquence.

Ensuite, les objectifs du plan n'ont pas été précisés par des cibles, et les ressources nécessaires pour déployer les mesures prévues et les risques afférents n'ont pas été évalués.

La structure de gouvernance n'a pas été définie. Elle devait se faire une fois le plan adopté, comme en fait foi l'orientation numéro 8. Dans les faits, nous avons constaté qu'elle n'a jamais été concrétisée.

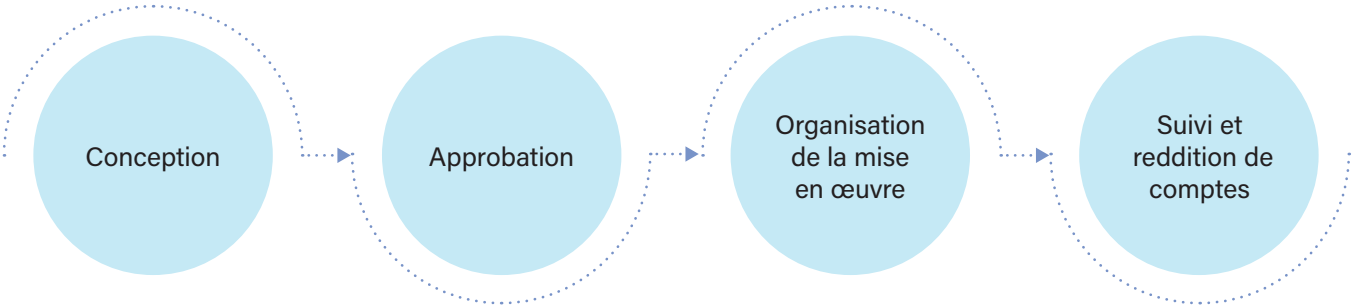
Dans ce contexte, les assises nécessaires à la mise en œuvre du plan n'ont pas été réunies, et le leadership pour soutenir ce dernier s'est peu affirmé. Malgré les efforts du Service du développement durable et de l'environnement d'assurer une certaine coordination, les décisions ont été prises d'abord en fonction des priorités de chaque service et des ressources qui leur sont allouées sans perspective globale quant à la mise en œuvre et à la priorisation des actions à réaliser. La situation a perduré en raison d'un souci insuffisant à l'égard de l'implication et de la responsabilisation des différentes parties prenantes appelées à contribuer.

Des efforts ont été déployés dans les deux premières années pour colliger l'information sur les réalisations effectuées, mais ils ont été abandonnés par la suite en raison de la participation mitigée des services davantage centrés sur leurs plans sectoriels. Faute de cibles et d'indicateurs de résultats, les progrès réels de la Ville en matière de développement durable n'ont pu être évalués.

Quant à la reddition de comptes auprès des élus, ceux-ci n'ont pas été informés des suites données au plan ni des difficultés rencontrées pour coordonner l'action. Aucune information n'a été fournie non plus à la population pour lui faire part des progrès réalisés dans le cadre de ce plan. Au moment de l'audit, la Ville était incapable de brosser un tableau permettant de déterminer quelles actions avaient été réalisées, lesquelles étaient en cours de réalisation, lesquelles avaient été abandonnées et les raisons le justifiant.

Le développement durable est une notion qui perdurera à la suite de l'échéance prochaine du plan en 2026. À la lumière de l'expérience vécue de 2016 à 2026, une réflexion doit être amorcée par la Ville pour déterminer comment elle compte coordonner l'action de l'administration afin de réaliser les objectifs en cette matière pour le futur.

Les sections suivantes du rapport présentent notre analyse de la situation selon les différentes phases de gestion du plan.



Commentaires du service de développement durable et de l'environnement

Le Service du développement durable et de l'environnement accueille favorablement les constats et les recommandations formulés par le vérificateur général relativement à la mise en oeuvre du Plan de développement durable 2016-2026. Cet audit constitue une occasion importante de porter un regard objectif sur les pratiques et les mécanismes mis en place au cours de la dernière décennie, et d'en tirer les enseignements nécessaires afin d'améliorer les futures démarches de planification, de suivi et de gouvernance en matière de développement durable.

Le Plan de développement durable 2016-2026 constituait, pour la Ville de Saguenay, une première démarche intégrée d'une telle envergure. Élaboré à la suite d'un vaste exercice de consultation ayant mobilisé les citoyens, les partenaires et les différents services municipaux, il témoignait d'une volonté collective d'inscrire le développement durable au coeur de l'action municipale, de sensibiliser la population aux enjeux locaux et de favoriser, auprès des différentes parties prenantes, le réflexe d'intégrer les principes du développement durable dans leurs décisions et leurs actions.

L'audit met toutefois en lumière que plusieurs conditions essentielles à une mise en oeuvre efficace du Plan n'ont pas été pleinement réunies. La structure de gouvernance, la coordination exercée par la Direction générale, la définition des rôles et responsabilités des services municipaux, la gestion des risques, l'établissement de cibles mesurables, le suivi de la performance ainsi que les mécanismes de reddition de comptes n'ont pas été suffisamment formalisés pour assurer une coordination transversale et cohérente de l'ensemble des actions. Dans ce contexte, bien que plusieurs initiatives aient été réalisées au fil des années, la Ville ne dispose pas aujourd'hui de toute l'information nécessaire pour démontrer de façon rigoureuse et complète l'atteinte de ses objectifs.

Le Service partage le constat selon lequel la mise en oeuvre du développement durable ne peut reposer uniquement sur l'action d'un service spécialisé. Son succès exige une mobilisation de l'ensemble de l'organisation, soutenue par un pilotage stratégique exercé par les élus et par une coordination assurée par la Direction générale, afin de garantir la cohérence des actions avec les orientations de la Ville ainsi que l'affectation des ressources nécessaires.

Les enseignements tirés de cette première expérience démontrent l'importance d'ancrer le développement durable dans les mécanismes de gestion, de planification et de prise de décision de l'ensemble des services municipaux. Cette vision rejoint d'ailleurs l'orientation retenue dans le Plan stratégique 2024-2030, qui réaffirme l'importance d'intégrer les principes du développement durable à l'ensemble des activités municipales.

Il importe également de souligner que, durant la période couverte par le Plan, plusieurs initiatives sectorielles majeures alignées sur ses orientations ont été élaborées ou mises à jour. Parmi celles-ci figurent notamment le Plan de gestion des matières résiduelles, le Plan de mobilité durable intégrée, le Plan climat 2025-2035, la Politique de développement social et la Politique des centres-villes. Ces démarches témoignent de l'engagement continu de la Ville envers les principes du développement durable, tout en confirmant la nécessité d'assurer une meilleure intégration de ces initiatives dans une vision globale, comme le souligne le rapport d'audit.

Commentaires du service de développement durable et de l'environnement *(suite)*

Les constats formulés arrivent à un moment opportun, alors que le Plan de développement durable 2016-2026 arrive à son terme. Ils permettront de concevoir les prochaines démarches sur des bases plus solides, en mettant davantage l'accent sur la gouvernance, l'intégration des différentes planifications municipales, la gestion des risques, l'établissement de cibles mesurables, la qualité des indicateurs de performance, les ressources requises ainsi que la disponibilité d'une information fiable permettant un suivi continu et une reddition de comptes transparente. Ces éléments constituent des conditions essentielles pour démontrer les résultats obtenus et soutenir une prise de décision éclairée.

Le Service du développement durable et de l'environnement remercie le vérificateur général pour la qualité de son travail et souscrit à l'objectif d'utiliser les constats de cet audit comme levier d'amélioration continue. Il s'engage à analyser en détail les recommandations formulées et à contribuer, selon les responsabilités qui lui sont attribuées et les mécanismes de gouvernance établis, à leur prise en compte dans les futurs exercices de planification. Il entend ainsi participer à la mise en place d'un cadre de gestion plus intégré, plus performant et davantage axé sur les résultats.

Conception du plan

La mise en œuvre d'un plan de développement durable est conditionnée dans un premier temps par sa conception même. Les facteurs de succès pour l'élaboration d'un tel plan identifiés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation[3] sont :

- Assurer la participation des parties prenantes à l'élaboration et à la validation du plan d'action;
- Analyser rigoureusement les actions proposées pour évaluer leur faisabilité selon les moyens de l'organisation;
- Être réaliste quant à l'ampleur du plan d'action;
- Mobiliser les organisations présentes sur le territoire pour participer à la réalisation de certaines actions;
- Prendre en considération les actions prévues par d'autres exercices de planification et celles qui seront influencées ou qui devront être redéfinies à la suite de l'adoption de la vision durable et du plan d'action.

Un exercice participatif

À Saguenay, la démarche entreprise pour concevoir le Plan de développement durable a impliqué tant le personnel que les élus et la population, qui a participé à des forums citoyens. L'exercice encadré par un comité constitué de 19 membres provenant de différents horizons a débuté en 2011 par une réflexion interne à laquelle 300 agents municipaux ont collaboré. Il s'est poursuivi au printemps 2012 avec une consultation citoyenne réalisée dans les trois arrondissements de la Ville, et 170 propositions ont été recueillies. Compte tenu du fait que la Ville agit dans un écosystème où les responsabilités liées au développement durable sont partagées avec celles de la communauté, cette façon de faire était foncièrement correcte et contribuait en même temps à sensibiliser la population aux enjeux locaux et à la préparer indirectement aux étapes suivantes de mise en œuvre du plan.

Une mobilisation graduelle des acteurs du milieu

La conception du plan s'est déroulée sur une période de plus de quatre ans, soit de 2011 à 2015. Outre la réflexion interne et les consultations effectuées en 2011 et 2012, l'exercice a nécessité une priorisation des propositions d'action lors d'un atelier auquel ont participé 80 employés et élus municipaux. Le Plan de développement durable, qui fait principalement appel à la contribution des services de la Ville, a finalement été adopté par le conseil municipal en octobre 2015.

[3] *S'engager dans le développement durable au quotidien : guide de bonnes pratiques à l'intention des municipalités*, 2025 (voir les extraits pertinents à l'annexe 1).

Simultanément à cette démarche, des gestes concrets ont été posés par l'organisation municipale et par les citoyens de la Ville de Saguenay, notamment pour la réduction de la consommation de l'eau potable, pour la lutte à la pollution atmosphérique et pour la saine gestion des matières résiduelles. Signalons aussi les réflexions effectuées dans le cadre de la production du Schéma d'aménagement de la Ville de Saguenay, entré en vigueur en 2012, et celles qui ont mené à la production, en mars 2011, du Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) du Saguenay–Lac-Saint-Jean, coordonné par la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT).

De même, un état des lieux du développement durable et viable à Saguenay a été dressé sous l'égide du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) préalablement à la conception du Plan de développement durable afin de stimuler et d'alimenter les réflexions sur la base des forces et faiblesses observées.

L'exercice a permis de cerner huit enjeux :

1. Le redressement de la décroissance démographique;
2. La cohérence de l'occupation du territoire;
3. La valorisation du transport actif et en commun;
4. Le rehaussement de la qualité de l'environnement;
5. L'amélioration de l'efficacité énergétique par rapport au changement climatique;
6. La dynamisation de l'économie locale;
7. La progression de la gouvernance participative et de l'équité;
8. Le rehaussement de la qualité de vie.

Ce dernier exercice s'est révélé pertinent et utile à la conception du Plan de développement durable, et il représente une bonne pratique à conserver.

Une réflexion insuffisante sur l'intégration du plan

Compte tenu de sa large portée, un plan de développement durable est susceptible de chevaucher nécessairement les plans sectoriels existants en matière d'urbanisme, de mobilité, d'environnement, de culture, de sécurité publique, de gestion des matières résiduelles, de gestion des actifs, etc. Il convient alors de clarifier le rôle du Plan de développement durable dans l'architecture globale des orientations municipales, notamment ce qu'il couvre et comment il oriente les autres plans, et de prévoir les différents mécanismes à mettre en place pour obtenir une gestion transversale, notamment en ce qui concerne l'intégration dans les processus décisionnels, la mesure du caractère durable et la gestion de la cohérence avec les autres plans existants et futurs.

Or, bien que les documents consultés sur la démarche utilisée mentionnent un effort d'arrimage aux objectifs gouvernementaux, aux priorités stratégiques des services de la Ville et aux différentes politiques nationales et provinciales, l'exercice n'a pas comporté une analyse des plans existants ni un quelconque positionnement du Plan de développement durable face aux autres plans.

Au lieu d'être un cadre structurant qui vise à harmoniser les plans existants, à créer une vision commune et à orienter les décisions, le plan proposé ne constituait dès lors qu'une liste d'actions spécifiques à réaliser à saveur de développement durable.

Une proposition d'actions imprécises sans obligation de résultat

Le choix des actions à inclure à un plan de développement durable constitue un exercice d'arbitrage stratégique, politique, budgétaire et social. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir un processus structuré, transparent et participatif menant à un choix judicieux d'actions susceptibles de contribuer, concrètement et de façon optimale, selon le contexte, au développement durable. Ce choix doit s'appuyer sur des critères tels que la contribution aux orientations de la Ville et à d'autres paliers de gouvernement, le rapport coûts-bénéfices, la faisabilité, l'effet structurant, l'équilibre entre les dimensions environnementale, économique et sociale, etc.

De plus, une obligation de résultat doit être associée au plan. Celle-ci doit être initiée et soutenue par la gouvernance de la Ville.

Pour ce qui est du choix des actions, et sans les remettre en question, l'information obtenue dans le cadre de l'audit ne nous permet pas de déterminer si le processus utilisé pour retenir les 190 actions du plan parmi les 670 considérées a été rigoureux et appuyé par une évaluation systématique de chaque action selon des critères précis. Toutefois, l'analyse de leur formulation nous amène aux constats suivants :

La portée des actions est tantôt très large, tantôt très ciblée. Par exemple, *Associer la culture à toutes les stratégies de développement municipal* peut prendre différentes formes. À l'inverse, *Installer des supports à vélo aux autobus* correspond à une action très précise.

Plusieurs actions sont formulées davantage comme un objectif plutôt que comme une action à réaliser. Par exemple, une des actions est de promouvoir un mode de vie sain. Une autre est de préserver les cours d'eau et les milieux humides d'intérêt.

Pour certains objectifs et mesures, les actions proposées ne permettent pas d'agir substantiellement sur l'objectif poursuivi. Souvent, l'action répète la mesure sans apporter de plus-value ou alors ne couvre que partiellement la mesure. Par exemple, une action prévue liée à l'objectif de l'orientation *Assurer la qualité des milieux de vie* est la suivante :

Objectif	Mesure	Action à mettre en place	Moyens d'y arriver
Assurer le contrôle des sites contaminés	Assurer la mise en place de mécanismes de contrôle pour gérer les sites contaminés	Doter la Ville d'une vue d'ensemble de ses terrains contaminés	— Créer un inventaire des sites municipaux contaminés d'après les informations disponibles dans les différents services impliqués — Procéder à l'évaluation des risques de contamination et de migration de la contamination pour les terrains appartenant à la Ville de Saguenay — Produire un plan d'action sur la gestion des terrains contaminés

Dans ce cas, l'obtention d'une vue d'ensemble des terrains contaminés contribue peu à l'objectif et elle ne permet pas à elle seule d'assurer le contrôle des sites. Il est à noter que les « moyens d'y arriver » précisent la mise en place d'un inventaire et d'un exercice d'évaluation des risques de contamination et de migration, ce qui soutient en partie l'objectif sans nécessairement doter la Ville de contrôles et d'une stratégie dans la gestion de ces sites. Pour le moyen visant à produire un plan d'action sur la gestion des terrains contaminés, il ne constitue que la répétition de l'objectif et de la mesure, soit se doter d'un mécanisme pour gérer les sites contaminés.

Par ailleurs, la proposition de responsabilisation à l'orientation portant sur la mise en œuvre du plan (orientation 8) est faible et se limite à un suivi des actions sans toutefois préciser la performance attendue et imputable à ce suivi. Cette formulation limite la force de l'obligation interne ainsi que la responsabilisation des parties à appliquer le plan, ce qui ne crée pas les conditions favorables à sa mise en œuvre.

Finalement, les macroparamètres sous-jacents et la détermination des huit grandes orientations ne sont pas présentés. Ainsi, alors que chaque microaction se voit attribuée un indicateur, il n'y a pas moyen d'apprécier le degré de réponse de la Ville à ses grands enjeux et la façon dont les orientations y répondent et ont permis de les résoudre ou les améliorer. Par exemple, si la Ville désire améliorer la qualité de l'air, on ne trouvera pas d'outils de mesure avec une cible à atteindre, le tout en fonction des actions définies au plan. Ainsi, alors que la Ville accomplit des actions, elle se retrouve incapable d'estimer le degré de réalisation de ses grands objectifs ayant motivé la création d'un plan de développement durable.

Approbation du plan

L'approbation d'un plan constitue une étape qui contribue à lui donner la légitimité requise pour une coordination et une mise en œuvre efficace et efficiente. Elle implique, à un niveau de gouvernance approprié, d'en valider le contenu et, en complément à la proposition soumise, d'officialiser les moyens, les responsabilités, les échéances et les mécanismes de suivi, ainsi que son statut (obligatoire, indicatif ou stratégique).

Le Plan de développement durable a été adopté par le conseil municipal le 5 octobre 2015 (CM-2015-297) à la suite d'une recommandation de la Commission de l'environnement et du développement durable. Compte tenu de la portée d'un tel plan sur l'ensemble des activités de la Ville, il était justifié de procéder ainsi. Toutefois, certains éléments ont été négligés.

Une approbation qui donne une direction, mais peu de cibles

Les cibles donnent des attentes quant aux livrables et un rythme aux efforts à effectuer. Elles servent de baromètre pour mesurer les progrès et démontrer que les efforts portent fruit. Elles facilitent la prise de décisions pour justifier les investissements, choisir les projets les plus efficaces et éviter les décisions improvisées. Finalement, elles contribuent à mobiliser les personnes appelées à participer à la mise en œuvre d'un plan.

Tel que nous l'avons reflété à l'encadré suivant, le Plan de développement durable comporte très peu de cibles, et celles-ci concernent principalement l'orientation 4 liée à la gestion des matières résiduelles.

Cibles recensées au Plan de développement durable

- Recycler 70 % du papier, carton, métal et plastique (mesure 44);
- Contribuer à l'objectif national de trier 70 % des résidus de construction, de rénovation et de démolition du segment du bâtiment (mesure 49);
- Inclure une clause dans les devis d'appels d'offres (collecte et transport des résidus ultimes) exigeant que l'adjudicataire transporte les encombrants pouvant être récupérés et recyclés vers un centre de traitement autorisé et où le pourcentage de récupération ne peut être inférieur à 65 % (mesure 50);
- Favoriser l'atteinte de l'objectif national de recycler ou valoriser 80 % des résidus de béton, brique et asphalte (mesure 51);
- Répondre à l'objectif gouvernemental de recycler ou de valoriser 80 % des résidus de béton, de brique et d'asphalte, et de trier 70 % des résidus du segment du bâtiment (objectif 7 de l'orientation 4);
- Répondre aux objectifs de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable de réduire de 20 % la consommation d'eau par personne et diminuer les pertes d'eau par fuites à au plus 20 % du volume total (objectif 1 de l'orientation 5);
- Développer des ententes de restauration - 50 % santé au Mont-Fortin, Mont-Bélu et Bec-Scie et 100 % santé au Norvégien (moyens de la mesure 80).

De plus, des cibles différentes ou additionnelles associées au Plan de développement durable sont parfois inscrites dans des plans sectoriels. Par exemple, le Plan de gestion des matières résiduelles a comme cible de recycler 75 % du papier, du carton, du métal et du plastique, alors que le Plan de développement durable vise 70 %.

Comme une majorité des actions n'ont pas de cibles précises, il est difficile d'affecter correctement les ressources et de savoir si les buts ont été atteints. C'est pourquoi les cibles sont si essentielles. Une attention particulière doit donc leur être accordée pour qu'elles soient réalistes en fonction de la capacité de la Ville et qu'elles obtiennent l'adhésion des différentes parties prenantes.

Lorsque les cibles sont à long terme, des jalons intermédiaires doivent aussi être définis pour s'assurer de maintenir une cadence favorisant l'atteinte complète des cibles à l'échéance.

Une approbation du plan avec une méconnaissance des ressources nécessaires et des risques

Pour pouvoir approuver un plan de développement durable, le conseil doit disposer d'un ensemble d'informations claires, structurées et justifiées, notamment les ressources nécessaires à sa mise en œuvre et les risques qui y sont liés.

Ressources

Un plan de développement durable n'est crédible que si un budget spécifiant les ressources financières, humaines, matérielles et techniques peut être affecté à sa mise en œuvre. En connaître l'ampleur lors de l'approbation du plan permet de s'assurer qu'il est réalisable, facilite la planification et contribue à prévoir et maitriser les coûts.

Lors de l'approbation du Plan de développement durable, un sommaire de dossier a été remis au conseil municipal de même qu'un tableau présentant l'ensemble des mesures par orientations et objectifs. Pour les différents moyens liés aux actions prévues, une indication du budget était parfois fournie, mais pas de manière systématique. L'analyse de l'information présentée au document permet de constater que l'estimation du coût de mise en œuvre des actions du plan n'a pas été un exercice rigoureux ni homogène.

En effet, pour certains volets, comme la gestion des matières résiduelles, les coûts ont été détaillés. Pour d'autres, il n'y a eu aucune information fournie. Pour d'autres encore, il a simplement été indiqué que le coût était absorbé ou non par le budget annuel ou qu'un règlement d'emprunt était requis ou non, sans toutefois en mentionner le coût.

Le plan a donc été approuvé sans que le coût global en ressources des actions prévues soit connu. La résolution d'adoption du plan ne fait référence à aucune enveloppe globale ou annuelle pouvant être accordée à sa mise en œuvre. Sans cette balise, la Ville s'engageait dans une voie sans savoir si elle avait les moyens de ses ambitions.

Risques

En ce qui a trait à la gestion des risques, leur compréhension au moment de l'approbation du plan permet d'identifier les éléments qui peuvent constituer une entrave à sa mise en œuvre et, dès lors, de prendre des mesures pour les atténuer. Par exemple, les ressources financières pour appliquer le plan peuvent être insuffisantes, le plan peut ne pas obtenir l'adhésion des principaux contributeurs, certaines exigences réglementaires peuvent ne pas être respectées ou l'expertise requise pour réaliser les actions du plan peut ne pas être disponible. S'ils ne sont pas identifiés et gérés dès le départ, il peut être très difficile d'atteindre les objectifs fixés.

Or, les documents consultés ne contiennent aucune évidence d'une gestion structurée des risques, c'est-à-dire leur identification, leur analyse et leur évaluation, la mise en place de mesures de mitigation et, enfin, leur suivi. Pourtant, certains éléments de contexte auraient dû amener les responsables à chercher à réunir les conditions nécessaires à la mise en œuvre de celui-ci.

Par exemple :

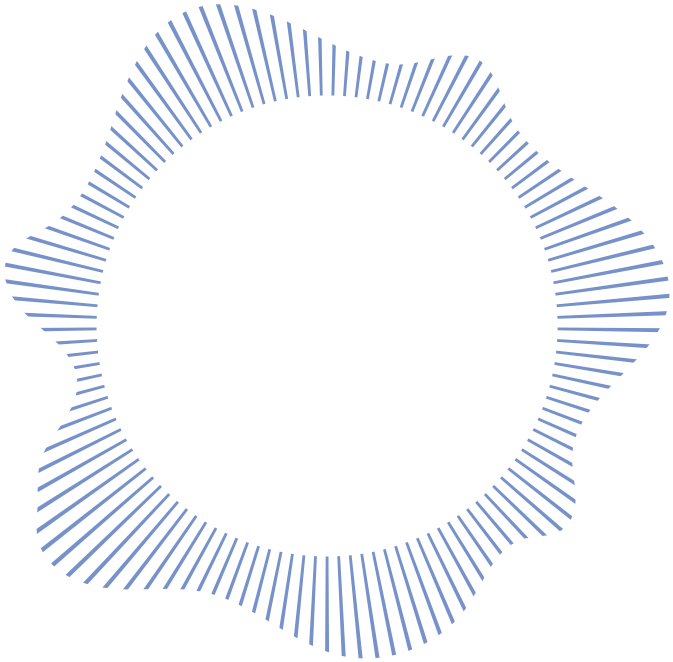
- Il n'y a aucune obligation légale pour la Ville de produire un tel plan et d'en effectuer une reddition de comptes auprès d'une instance extérieure, ce qui peut reléguer son application à un second rang.
- Aucun responsable ultime de la mise en œuvre du plan n'a officiellement été désigné, ce qui a posé un problème de coordination et d'autorité pour amener les services à contribuer au plan et pour collecter l'information nécessaire dans le but de mesurer les progrès et d'informer régulièrement le conseil municipal des défis et des progrès.
- Le plan ne comporte à peu près pas de cibles à atteindre, ce qui nuit à la mobilisation et empêche l'évaluation de la performance obtenue.
- Le plan, inscrit dans un horizon de 10 ans, ne prévoit pas de mise à jour ni d'exercice d'actualisation de sa mise en œuvre à mi-parcours. Cela peut faire en sorte que la mobilisation des responsables quant à l'exécution des actions s'étiole ou soit redirigée vers des problèmes nouveaux ou encore les dossiers actuels du moment. Cette longue période peut aussi amener des fluctuations budgétaires importantes qui peuvent affecter la capacité de livrer le Plan de développement durable.
- La mise en œuvre d'un plan de développement durable implique une gestion horizontale qui implique la participation de plusieurs services qui gèrent habituellement de manière verticale. La mise en œuvre d'un plan de développement durable s'ajoute à la mise en œuvre de plans déjà en place ou de nouveaux plans qui s'ajouteront, ce qui contribue à accroître la complexité de gestion et demande une expertise de gestion plus poussée.

Une approbation sans déterminer les paramètres de gouvernance

Mettre en place une structure de gouvernance pour piloter la mise en œuvre d'un plan de développement durable représente une condition essentielle afin que ce dernier passe du papier à la réalité. Cette gouvernance permet de maintenir une direction claire, de coordonner les actions des contributeurs, de gérer les risques et d'exercer une surveillance de sa mise en œuvre.

Cette gouvernance doit s'imbriquer dans la structure même de la Ville tout en la renforçant. Elle doit comporter un pilotage stratégique exercé par les élus pour fixer les priorités, arbitrer l'affectation des ressources et assurer la cohérence avec les orientations de la Ville. Une coordination par la Direction générale doit également être prévue pour amener les différents services à travailler conjointement et en cohérence afin de concrétiser le développement durable dans les décisions quotidiennes de la Ville. Un mécanisme de participation citoyenne et un réseau de répondants dans chacun des services peuvent aussi contribuer à mobiliser les personnes appelées à participer à la mise en œuvre du plan et les amener à travailler de manière concertée.

Lors de l'approbation du Plan de développement durable, ces paramètres de gouvernance n'ont pas été établis. L'orientation 8 du plan, qui fait référence à la gouvernance, ne fournit aucune précision sur la forme de celle-ci. Au contraire, elle repousse l'analyse de ces considérations au moment de la mise en œuvre.



Organisation de la mise en œuvre

Nous avons vu dans les sections précédentes que la conception et l'approbation du plan n'ont pas favorisé sa mise en œuvre, principalement parce que la structure de gouvernance n'a pas été clairement définie et que le plan comporte une série d'actions et de mesures parfois floues et n'ayant pas de cibles. La présente section évalue la gestion exercée dans les faits pour appliquer le plan.

Une gouvernance effective qui soutient mal la mise en œuvre du plan

À défaut d'établir les paramètres de gouvernance lors de l'approbation du plan, il était nécessaire d'y remédier à l'étape de la mise en œuvre. Or, le conseil municipal n'a pas subséquemment précisé comment devait s'exercer le rôle de la gouvernance pour la mise en œuvre, notamment le mandat spécifique des commissions de la Ville et des comités, le rôle du Service du développement durable et de l'environnement, et les responsabilités des principaux contributeurs.

C'est donc la structure administrative générale de la Ville qui a absorbé ce chantier dont les attentes sont imprécises. Sauf quelques exceptions[4], les élus se sont limités à approuver le Plan stratégique 2024-2030 et les plans sectoriels ayant un contenu de développement durable soumis par les services de la Ville. Les deux commissions directement concernées par le développement durable ont discuté de dossiers précis et, parfois, elles ont recommandé l'adoption de plans sectoriels. Les efforts du Service du développement durable et de l'environnement ont principalement été dirigés sur l'information, la sensibilisation et l'éducation dans le domaine de la gestion des matières résiduelles, de même que sur l'élaboration de plans sectoriels, notamment le Plan climat adopté en juillet 2025.

Parallèlement, des comités soutenant la mise en œuvre de plans sectoriels se sont multipliés (ex. : comité de mobilité, comité cyclable et comité sur le plan d'action portant sur l'intégration des personnes handicapées), ce qui a favorisé une coordination secteur par secteur uniquement sans offrir une perspective globale quant à la planification des interventions municipales.

Par ailleurs, des dossiers susceptibles d'affecter directement ou indirectement le développement durable continuent de faire l'objet de décisions en séance du conseil municipal. Le processus de décision ne comporte aucune exigence pour recueillir et analyser l'information nécessaire pour prendre en compte l'incidence des dossiers présentés et des recommandations sur la mise en œuvre du Plan de développement durable.

Le leadership pour soutenir le Plan de développement durable s'est donc peu affirmé. La Direction générale a, dans les faits, organisé une présentation du plan en août 2015 avant son approbation, a proposé en 2024 une orientation portant précisément sur le développement durable et s'est impliquée à travers ses responsabilités générales liées à l'établissement du budget et du programme d'immobilisations. Malgré les efforts du Service du développement durable et de l'environnement pour assurer une certaine coordination, sans nécessairement avoir reçu la légitimité formelle pour le faire, les décisions ont été prises d'abord en fonction des priorités de chaque service et des ressources qui leur sont allouées sans perspective d'ensemble de l'action en développement durable.

[4] *En août 2025, le conseil municipal a demandé au Service des finances de rédiger une politique d'approvisionnement responsable tenant compte des principes prévus à l'article 6 de la Loi sur le développement durable et intégrant les modifications requises par la Loi sur les contrats des organismes municipaux. En août 2025, le comité exécutif a demandé à la Direction générale d'établir un plan d'action visant à lutter contre l'itinérance en concertation avec les différents services de la Ville et en partenariat avec les diverses parties prenantes.*

Une responsabilisation insuffisante

La responsabilisation est un principe de gestion qui, tout en accordant au gestionnaire une plus grande latitude dans l'exercice de ses fonctions, lui impose le devoir de rendre des comptes sur la façon dont il s'est acquitté de ses responsabilités ainsi que sur les mesures prises pour régler les problèmes vécus et éviter qu'ils ne se reproduisent.

D'abord, un plan qui comprend 86 mesures et 190 d'actions d'ampleur et de définition variables avec peu de cibles ne favorise pas d'entrée de jeu la responsabilisation des personnes appelées à contribuer à sa mise en œuvre. Même s'ils ont pu participer à l'élaboration du plan, une telle profusion d'actions sans obligation de résultat confine les acteurs au rôle d'exécutants, plutôt qu'à celui d'artisans ou de partenaires. Signalons aussi que le fait d'attribuer les responsabilités par thème néglige l'existence de responsabilités transversales. Par exemple, la mise en œuvre des actions liées à l'objectif de créer des milieux de vie attrayants, valorisés et multifonctionnels dans les centres-villes est attribuée au Service de l'aménagement du territoire et urbanisme, alors que le Service de la culture, des sports et de la vie communautaire est susceptible d'y contribuer aussi.

De même, il est difficilement concevable que la mise en œuvre de l'ensemble des actions liées à l'orientation d'améliorer les infrastructures et les services favorisant le transport actif, collectif et durable soit attribuée seulement à la Société de transport du Saguenay.

De plus, l'attribution des responsabilités pour l'application des différentes actions du Plan de développement durable n'est pas systématiquement explicitée dans les plans d'action internes détaillés des services; certains ne faisant aucune référence à l'existence même du Plan de développement durable.

Un manque d'intérêt à l'égard des parties prenantes lors de la mise en œuvre du plan

L'implication des parties prenantes lors de la conception et de la mise en œuvre d'un plan de développement durable constitue un levier stratégique pouvant décupler les résultats. Avec elles, le plan devient un projet mobilisateur, ancré dans la réalité et capable de produire des résultats concrets et durables pour la communauté.

À la phase de conception du plan, leur implication donne de la légitimité au plan et intègre des préoccupations correspondant aux enjeux réels du moment. À la phase de mise en œuvre, des parties prenantes mobilisées peuvent non seulement réaliser certaines actions, mais aussi proposer des solutions innovantes et adaptées à l'évolution de la réalité avec les années, sensibiliser la communauté, participer au suivi et même s'impliquer dans la gouvernance d'un projet dont l'ampleur déborde de la gestion municipale. Pendant cette phase, il est important d'assurer une communication constante avec elles en clarifiant leur rôle, de susciter leur engagement, de leur offrir un soutien opérationnel et technique, et de valoriser leurs efforts.

Pour l'élaboration du plan, un comité de développement durable comprenant des représentants des domaines agricole, communautaire, public, entrepreneurial, environnemental et industriel a encadré le volet collectif de la démarche. De plus, des forums citoyens ont été tenus dans les trois arrondissements de la ville. Cela a contribué à bonifier le contenu du plan et à mobiliser les citoyens, les organisations et les institutions. Le Plan de développement durable prévoit d'ailleurs l'implication de plusieurs partenaires de la Ville pour la réalisation des actions du plan, par exemple la Société de transport du Saguenay, l'Université du Québec à Chicoutimi et le Conseil régional de l'environnement (CRE).

Toutefois, pour la phase de mise en œuvre, la Ville n'a pas mis en place de stratégie particulière pour amener ces partenaires à contribuer au Plan de développement durable et pour suivre la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités. Des représentants du Service du développement durable et de l'environnement participent bien à différents comités où ces partenaires sont présents, ce qui leur permet d'obtenir quelques informations sur leurs réalisations, mais les objectifs de cette participation ne sont pas clairs et l'influence réelle du service n'est pas documentée. Dans les faits, nous ne retraçons pas de communications permettant d'établir les attentes de la Ville par rapport aux partenaires externes et de suivre leurs actions associées à la réalisation du Plan de développement durable.

Une gestion des risques mal organisée

Nous avons mentionné plus tôt dans ce rapport que les risques associés au Plan de développement durable n'ont pas été recensés à l'étape de la conception. La situation ne s'est pas améliorée à l'étape de mise en œuvre. La Ville n'a toujours pas documenté les risques existants et, malgré les difficultés vécues pour coordonner les interventions et colliger l'information sur les réalisations, elle n'a pas identifié les causes profondes ni déterminé les mesures nécessaires afin de renforcer la gouvernance, de responsabiliser les contributeurs, de préciser les cibles ou de structurer la collecte d'informations. En somme, alors que les risques et les problématiques se matérialisaient, aucune stratégie pour y faire face n'a été planifiée ni déployée. Au contraire, au fil du temps, la volonté de soutenir l'application des différentes actions du plan s'est estompée; seules ses orientations restaient d'actualité avec comme objectif de sensibiliser l'organisation au développement durable.

Une prolifération de nouvelles orientations non intégrées au plan

Depuis l'adoption du Plan de développement durable en 2015, plusieurs nouvelles orientations ont été prises par la Ville. Le Plan stratégique 2024-2030 comporte une orientation stratégique portant précisément sur le développement durable et établit des priorités pour recentrer l'action en la matière. De plus, différents plans sectoriels comprenant des orientations majeures en matière de développement durable ont été adoptés au fil des ans. Par exemple, le Plan de mobilité durable intégrée présente une vision beaucoup plus large de la mobilité que ce qui est présenté au Plan de développement durable. La politique de développement social met davantage l'accent sur l'amélioration de la qualité de vie, l'inclusion des populations, la participation sociale et le vivre-ensemble, ce qui place le milieu de vie au centre des actions sociales de la municipalité. La Politique des centres-villes propose des interventions précises pour faire face au nouvel enjeu de dévitalisation de ces secteurs.

Or, ces nouvelles orientations ne sont pas intégrées au Plan de développement durable, de sorte que le mécanisme prévu il y a quelques années pour assurer une cohérence en matière de développement durable ne joue plus le rôle pour lequel il a été mis en place.

Suivi du plan et reddition de comptes

On ne peut pas simplement élaborer un plan et déployer des efforts pour le mettre en œuvre sans d'abord s'assurer que les actions qui y sont prévues seront bel et bien réalisées, que les ressources seront utilisées conformément aux budgets prévus, que le plan donnera les résultats escomptés et, ultimement, qu'il aura des retombées positives. C'est aussi une façon d'évaluer la performance obtenue et d'ajuster le tir au besoin.

Ce suivi du plan est utile non seulement pour gérer sa mise en œuvre, mais aussi pour rendre des comptes aux instances de gouvernance, aux bailleurs de fonds et aux parties prenantes.

Un suivi mal structuré

Le suivi d'un plan de développement durable municipal implique de mesurer sa mise en œuvre sous différents angles :

— La réalisation de chacune des actions prévues (résultats obtenus avec date);
— L'utilisation des ressources (humaines, matérielles, financières et techniques);
— La maitrise des risques importants;
— Les incidences positives et négatives des actions mises en œuvre sur les parties prenantes;
— Les éléments pertinents de l'environnement dans lequel s'inscrit le Plan de développement durable.

Ce suivi ne se limite pas à la mesure de ces éléments; une analyse systématique doit être effectuée périodiquement pour répondre aux questions suivantes et corriger la situation, s'il y a lieu :

— Est-ce que les cibles et les objectifs du plan ont été atteints?
— Est-ce que les actions prévues ont été mises en œuvre selon l'échéancier prévu? Sommes-nous en avance ou en retard?
— Est-ce que les responsabilités attribuées ont été adéquatement assumées?
— Est-ce que la mise en œuvre des actions réalisées a nécessité plus de ressources que prévu? Si oui, pourquoi? Quel effet cela a-t-il sur la suite de la mise en œuvre du plan?
— Est-ce que l'organisation est en maitrise des risques jugés importants au début de la phase de mise en œuvre du plan? Qu'est-ce qui pourrait encore déraper?
— Quels sont les problèmes survenus et quels gestes ont été posés pour les régler et éviter qu'ils ne surviennent à nouveau?
— Y a-t-il des objectifs, des cibles ou des actions qui ont perdu en pertinence ou qui sont inatteignables et qui devraient faire l'objet d'une réévaluation?

Cette mesure de la mise en œuvre doit se faire à partir d'indicateurs objectifs et pertinents, et d'une base fiable et structurée de données facilement exploitables.

Indicateurs retenus

L'analyse des indicateurs de performance définis au plan nous amène aux constats suivants :

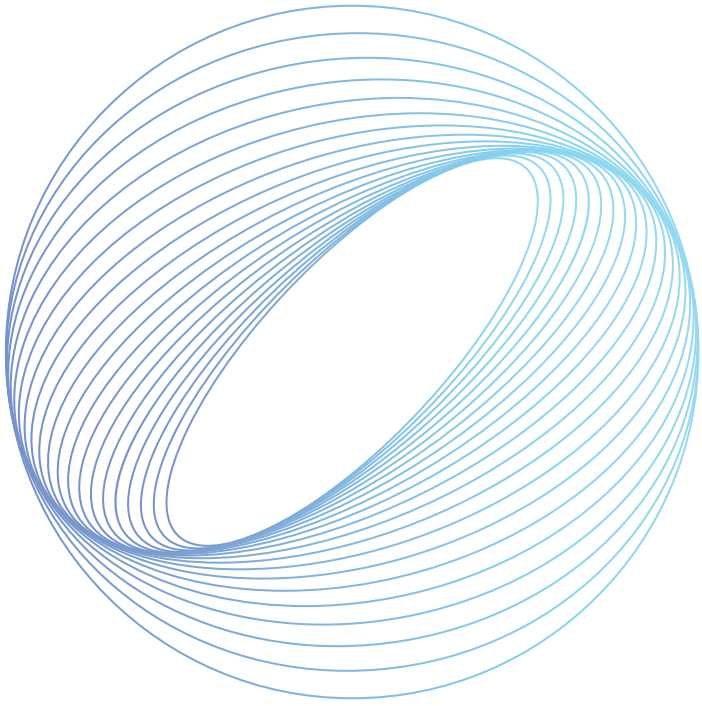
- Les indicateurs mesurent surtout la réalisation de l'action et non l'atteinte de l'objectif. Par exemple, sur la mesure visant à réduire la quantité de fuites sur le réseau de distribution d'eau potable, la Ville prévoit calculer le pourcentage du réseau ausculté et le nombre de réparations effectuées, mais pas le nombre de fuites détectées non colmatées ni la quantité d'eau économisée au bout du compte. Pour la mesure visant la protection des bandes riveraines, la Ville calcule le nombre d'inspections, d'aménagements réalisés, de remises en état et de formations, mais pas la longueur des bandes riveraines sur lesquelles ont été réalisées les interventions.

- Pour certaines actions, aucun indicateur n'est défini.

- Aucun indicateur n'est défini sur l'utilisation des ressources ni sur la maitrise des risques.

- Aucun indicateur n'est prévu pour mesurer la perception et la satisfaction des parties prenantes à la suite de la mise en œuvre du Plan de développement durable.

- Aucun indicateur n'est prévu pour mesurer l'effet de la réalisation des actions sur les grands objectifs et enjeux ayant motivé initialement la création d'un plan de développement durable.



Base d'informations

Pour être en mesure de procéder à la mesure des indicateurs, il est nécessaire d'analyser les besoins d'informations et d'établir la structure de données nécessaire pour répondre à ces besoins. Étant donné que plusieurs services de la Ville sont appelés à fournir des données, nous devons utiliser une nomenclature uniforme, définir clairement les responsabilités, établir la fréquence de collecte des données et mettre en place une plateforme commune de partage.

À la suite de l'adoption du plan, le Service du développement durable et de l'environnement a cherché à suivre les diverses actions prévues au plan. Il a consigné le nom des intervenants désignés par les services responsables des actions liées aux différents thèmes couverts par le plan et a cherché à obtenir de leur part les informations pour calculer les indicateurs de performance. En 2016, il a d'ailleurs sollicité le soutien de la Direction générale pour renforcer sa légitimité à coordonner la collecte de données nécessaire au suivi.

Ces efforts n'ont cependant pas été suffisants. La collecte d'informations est restée relativement embryonnaire. Par exemple, en 2016, le suivi ne présentait que les bons coups. En 2017, la collecte était plus étendue, mais il n'y avait aucune indication sur le degré de réalisation des actions. En 2023, la collecte d'informations n'a été complétée que pour les actions d'une des huit orientations du plan. De plus, le Service du développement durable et de l'environnement n'a pas cherché à exploiter l'information en lien avec les plans d'action élaborés par chacun des services de la Ville et les différents plans sectoriels se référant à des interventions liées au développement durable. En somme, la Ville n'est pas en mesure d'évaluer le degré de réalisation du Plan de développement durable, à savoir ce qui était réalisé, ce qui est en cours avec son degré d'achèvement et ce qui n'est toujours pas entamé.

Conséquemment, le caractère incomplet des données et l'absence de structure de partage efficace n'ont pas permis la réalisation d'un suivi favorisant l'évaluation de la performance obtenue et d'ajuster le tir en fonction des résultats obtenus.

Les causes des problèmes de suivi observés sont grandement liées aux problématiques soulevées tout au long du rapport :

- Il y a très peu de cibles, surtout des actions à réaliser.
- Les instances de gouvernance de la Ville n'ont pas posé d'obligations formelles de contribution au Plan de développement durable.
- Un travail important est nécessaire pour produire les nombreux indicateurs de performance dont la mesure est difficile en raison d'une structure de données mal définie et du manque d'organisation de la collecte des informations auprès des différents contributeurs.
- Peu de ressources sont en place au Service du développement durable et de l'environnement pour coordonner la collecte et l'interprétation de l'information.

Une reddition de comptes qui ne soutient pas la prise de décisions

La reddition de comptes sert à démontrer aux instances de gouvernance que la gestion est exercée de manière responsable, transparente et justifiable. Elle permet aussi de communiquer aux parties prenantes, lesquelles ont souvent participé à la conception même du plan, la progression vers l'atteinte des objectifs et des cibles du plan, et de maintenir ainsi leur mobilisation.

Pour produire une reddition de comptes efficace, une réflexion doit être effectuée pour déterminer :

- À qui est-il nécessaire de rendre des comptes?
- Quand et à quelle fréquence doit-on rendre des comptes?
- Que doit contenir la reddition de comptes pour chaque destinataire?

Or, la stratégie de reddition de comptes de la Ville à l'égard du Plan de développement durable n'a pas été établie.

Compte tenu des difficultés à structurer le suivi du plan mentionnées précédemment, la Ville a été dans l'impossibilité de faire une reddition de comptes satisfaisante aux élus et aux parties prenantes. Les quelques informations transmises à la gouvernance l'ont été indirectement lors des demandes d'approbation des différents dossiers pouvant concerner de près ou de loin le développement durable.

Les élus ont aussi obtenu indirectement des informations par la reddition de comptes effectuée sur les plans sectoriels contenant des orientations en matière de développement durable. Par exemple, un bilan est produit annuellement sur le Plan de gestion des matières résiduelles. Un bilan ponctuel a aussi été produit en 2023 sur le Plan d'action favorisant l'intégration des personnes handicapées 2023-2026. Un bilan annuel existe aussi sur la qualité de l'eau. D'autres informations pertinentes sont communiquées dans le rapport annuel d'activités du Service de police, notamment sur les défis sociaux. Il reste que ces informations sont parcellaires et ne permettent pas de développer une appréciation quant à la réalisation du Plan de développement durable dans sa globalité.

Cette quasi-absence de reddition de comptes, mise en relation avec les difficultés rencontrées pour coordonner et suivre la réalisation des actions du Plan de développement durable, ne permet pas aux instances de gouvernance de la Ville (conseil municipal, comité exécutif et commissions concernées) d'obtenir l'information nécessaire pour assumer correctement leurs responsabilités en lien avec le développement durable, notamment celle pour pouvoir répondre aux questions suivantes :

- Est-ce que la mise en œuvre du plan progresse selon le budget et l'échéancier fixés?
- Est-ce que les écarts observés menacent l'atteinte des objectifs et cibles fixés? Si oui, comment? Quelles mesures ont été prises pour en atténuer l'incidence?
- Y a-t-il des risques qui ne sont pas maitrisés par les responsables? Y a-t-il des changements à l'environnement de la Ville qui amènent à remettre en question ou à ajuster les orientations, les objectifs ou les cibles du plan?
- La mise en œuvre de nouvelles actions ou un changement dans leur priorité peut-il faciliter l'atteinte d'un objectif ou même plus d'un simultanément?

Leçons à tirer du Plan d'action 2016-2026

Bien qu'elle puisse avoir contribué à instaurer un éveil ou une sensibilité à la notion de développement durable, la mise en œuvre du Plan de développement durable – Plan d'action 2016-2026 n'a pas fait l'objet d'une coordination adéquate, et la Ville est incapable de démontrer les progrès réalisés. Il est maintenant de sa responsabilité d'analyser le présent rapport et de dresser son propre bilan pour être en mesure de déterminer la meilleure approche pour intégrer les principes de développement durable en cohérence avec la première orientation du Plan stratégique 2024-2030.

D'ores et déjà, il est possible de retenir de grandes leçons de la gestion exercée :

1

On ne peut pas introduire un plan de développement durable sans effectuer ou prévoir un arrimage avec les plans déjà existants.

2

Tout en évitant la multiplication des comités, il convient de mettre en place une structure de gouvernance pour assigner les responsabilités incluant celles de la coordination, définir les priorités, le cadre financier et assurer une reddition de comptes.

3

Des cibles de résultats, incluant des indicateurs précis, doivent être définies pour assurer et mesurer des progrès réels.

4

Il faut impliquer les parties prenantes non seulement à la phase de conception d'un plan de développement durable, mais aussi lors de sa mise en œuvre.

5

L'évaluation des ressources nécessaires à la réalisation d'un plan d'action devrait faire partie intégrante de sa conception et non constituer une mesure ajoutée au moment de sa mise en œuvre.

6

Dans un plan s'échelonnant sur une longue période, une évaluation à mi-parcours doit être prévue pour ajuster le plan et sa gestion en considération des changements sociaux, économiques, environnementaux et de gouvernance.

Recommandations

La notion de développement durable faisant explicitement partie de la planification stratégique de la Ville, il est attendu que son action en la matière se poursuivra au cours des prochaines années malgré la fin du Plan de développement durable 2016-2026. Les recommandations suivantes visent donc à tirer profit des expériences passées afin de corriger le tir pour les initiatives à venir.

Recommandations à la direction générale

1. Formaliser la structure de gestion de la mise en œuvre du développement durable de façon à assurer une prise de décisions axée non seulement sur des dossiers ou des secteurs d'activité précis, mais aussi avec une perspective organisationnelle.

2. Mettre en place un mécanisme pour assurer une cohérence des plans sectoriels et des plans d'action des différents services de la Ville en y intégrant les orientations que la Ville voudra se donner en matière de développement durable au terme du présent Plan de développement durable 2016-2026.

3. Revoir les mécanismes soutenant la prise de décisions au conseil municipal de façon à prévoir pour chaque dossier une analyse de la contribution aux orientations et aux cibles en matière de développement durable.

4. Définir clairement les responsabilités quant aux aspects suivants du développement durable :

   — Évolution et mise à jour du cadre de gestion;
   — Coordination des actions;
   — Gestion des risques;
   — Gestion des collaborateurs externes et autres parties prenantes;
   — Suivi du plan et reddition de comptes.

5. Attribuer la responsabilité et l'imputabilité de chaque mesure à un service ou à une personne précise et lui offrir le soutien nécessaire pour sa réalisation.

6. Procéder à une analyse formelle des problèmes rencontrés pour la mise en œuvre du Plan de développement durable 2016-2026 et utiliser cette information pour gérer tant les risques liés aux prochaines actions en matière de développement durable que ceux liés aux autres politiques et plans de la Ville.

7. Instaurer une stratégie de gestion des risques en continu pour la mise en œuvre de chaque plan ou politique de la Ville.

8 Profiter du bilan éventuel à dresser sur les réalisations du Plan de développement durable 2016-2026 pour :

— Actualiser et documenter l'état des lieux en matière de développement durable;
— Se doter de critères pour prioriser les interventions futures de la Ville de façon à agir de façon équilibrée sur les éléments qui peuvent avoir le plus de valeur ajoutée;
— Déterminer des cibles précises et les indicateurs nécessaires pour en mesurer l'atteinte;
— Mettre en place des mécanismes pour détecter, dès la planification des interventions des différents services, toute situation pouvant faire obstacle à la réalisation des mesures de développement durable ou encore toute opportunité pouvant en bonifier le livrable.

9 De façon à soutenir la prise de décisions lors de l'adoption de toute stratégie ou de tout plan, estimer les ressources financières et humaines nécessaires, ainsi que le moment où elles seront requises, et les intégrer dans le corps même du Plan d'action.

10 Prévoir les ressources nécessaires à la gestion et au suivi de toute stratégie ou de tout plan afin d'assurer une coordination efficace des efforts administratifs déployés et de maximiser l'utilisation des ressources pour l'atteinte des résultats.

11 Dès l'adoption de toute stratégie ou de tout plan en matière de développement durable ou autre, structurer les modalités de suivi de leur mise en œuvre. Cela implique de préciser :

— Qui pilotera le suivi et qui y contribuera;
— Les éléments qui feront l'objet du suivi;
— La fréquence à laquelle le suivi sera effectué;
— La forme que prendront les résultats produits et l'analyse attendue.

12 Se doter d'une stratégie de reddition de comptes en vue d'informer adéquatement et en temps opportun les instances de gouvernance et les différentes parties prenantes sur la mise en œuvre du développement durable. Cela implique de leur communiquer avec diligence :

— Les écarts en termes de réalisations, de coûts et d'échéancier, leur justification et leur incidence sur la planification des autres actions;
— L'évolution des risques liés à la mise en œuvre du développement durable;
— Les besoins supplémentaires en ressources humaines et financières pouvant être nécessaires pour assurer la réalisation du plan;
— La contribution des mesures réalisées aux orientations de la Ville et au bien-être des citoyens.

Annexe I

Guide de bonnes pratiques à l'intention des municipalités : s'engager dans le développement durable au quotidien

(extraits les plus pertinents[5])

[5] https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/ministere/developpement_durable/GUI_bonnes_patiques_developpement_durable.pdf

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Pour encadrer l'ensemble des actions à réaliser, une démarche de développement durable devrait s'enraciner dans une vision durable adaptée à la réalité du milieu. La concrétisation de cette vision est soutenue par l'adoption et la mise en œuvre d'un plan d'action. Ensemble, la vision et le plan d'action matérialisent l'engagement de l'organisme municipal dans la voie de la durabilité.

La vision durable oriente la démarche de développement durable et la projette dans un horizon de quelques années, voire de plusieurs années. Elle transmet l'image d'un futur auquel la collectivité aspire à long terme. Elle permet de répondre notamment aux questions suivantes :

Le plan d'action de développement durable dessine la route à emprunter afin de concrétiser la vision. Après avoir déterminé le point de départ et le point d'arrivée, il faut choisir la voie pour s'y rendre. Le plan d'action prévoira donc les engagements, les orientations et les objectifs de la démarche municipale. Il permet :

L'identification des actions prioritaires;

L'établissement d'un échéancier pour mettre en œuvre les actions.

Les facteurs de succès et astuces pour l'élaboration d'une vision durable sont les suivants :

— Assurer la participation des citoyennes et des citoyens pour permettre la construction d'une vision ancrée dans le contexte local ou régional;
— Inclure les principaux partenaires provenant de divers milieux pour aborder l'ensemble des dimensions du développement durable;
— Profiter d'un exercice d'élaboration ou de renouvellement de vision déjà prévu, par exemple dans le cadre de la révision d'un schéma d'aménagement et de développement ou d'un plan d'urbanisme, pour éviter de dédoubler le travail à effectuer;
— Réaliser, dans les écoles, les entreprises et les lieux publics, des ateliers de coconstruction de la vision où les citoyennes et les citoyens sont invités à imaginer leur municipalité idéale.

Les facteurs de succès et astuces pour l'élaboration d'un plan d'action de développement durable sont :

— Assurer la participation des parties prenantes à l'élaboration et à la validation du plan d'action;
— Analyser rigoureusement les actions proposées pour évaluer leur faisabilité selon les moyens de l'organisation;
— Être réaliste quant à l'ampleur du plan d'action;
— Mobiliser les organisations présentes sur le territoire pour participer à la réalisation de certaines actions;
— Prendre en considération les actions prévues par d'autres exercices de planification et celles qui seront influencées ou qui devront être redéfinies à la suite de l'adoption de la vision durable et du plan d'action.

Deux stratégies principales peuvent être choisies pour élaborer la démarche et son document intégrateur : adapter un outil existant ou en créer un nouveau de toutes pièces.

Peu importe le modèle ou la forme de la démarche de développement durable, il importe d'en faire le suivi et d'en communiquer les résultats. Ensemble, les mécanismes de suivi et de reddition de comptes permettent de favoriser une meilleure collaboration, de mobiliser les parties prenantes et d'encourager la collectivité à poursuivre son engagement. Dans le cas du suivi, il permet :

— D'évaluer l'efficacité de la démarche;
— D'apporter des ajustements en cours de route;
— De s'assurer que les cibles fixées seront atteintes ou qu'elles sont atteignables;
— De fournir les renseignements qualitatifs et quantitatifs nécessaires à la reddition de comptes de la démarche.

Dans le cas de la reddition de comptes, elle permet :

— D'informer les parties prenantes et la population de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la démarche;
— De communiquer de manière transparente les effets économiques, environnementaux et sociaux des actions entreprises en tenant compte des objectifs et de la vision de l'organisation municipale.

Les facteurs de succès pour l'implantation de mécanismes de suivi sont :

> Identifier les responsables du suivi de la démarche de développement durable et de la mise en œuvre de chacune des actions;

> Choisir des indicateurs mesurables à suivre dès l'élaboration du plan d'action;

> Recourir à des données déjà existantes colligées par différents organismes afin d'établir certaines mesures de départ et certaines mesures d'étape;

> Combiner des indicateurs quantitatifs et qualitatifs;

> Être ouvert à l'intégration de nouveaux indicateurs lorsque de nouveaux enjeux surgissent et que des données supplémentaires deviennent nécessaires;

> Analyser les résultats du suivi pour identifier les indicateurs problématiques et les corrections à apporter;

> Diffuser les résultats du suivi à l'ensemble des personnes concernées.

Au terme de la période ciblée pour la mise en œuvre de la démarche de développement durable, il est opportun de produire un bilan global final de la démarche. Cet exercice permet à l'organisme municipal de préciser les résultats obtenus en relation avec les cibles et les retombées concrètes de la démarche sur la communauté. L'ensemble des résultats sera analysé et commenté. Dans le cas où une cible ne serait pas atteinte, l'organisme municipal devrait en connaître les raisons et en faire part aux parties prenantes afin de convenir de mesures de réajustement.

Chapitre **4**
Audit de performance

Crédit photo : Ville de Saguenay

Rapport portant sur le bureau de l'ombudsman

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Table des matières

1	Contexte	**112**
	1.1 - Ce qu'est un Ombudsman	112
	1.2 - Cadre légal	112
	1.3 - Historique du bureau de Saguenay	112
	1.4 - Organisation et fonctionnement	113
	1.5 - Quelques statistiques	114
2	Objectif et portée de l'audit	**117**
3	Résultats de l'audit	**119**
	3.1 - Assises de la fonction	121
	3.2 - Savoir-Faire	127
	3.3 - Gestion de la performance	136
	Commentaires de l'Ombudsman	141
ANNEXE I	Éléments pouvant être précisés dans la méthodologie	**144**
ANNEXE II	Indicateurs de performance possibles dans un contexte d'Ombudsman	**147**

Contexte

Ce qu'est un ombudsman

La fonction d'ombudsman d'une ville est une instance qui consiste à traiter les plaintes des citoyens qui se sentent lésés dans leurs interactions avec la Ville et qui n'ont pu obtenir une solution acceptable à leurs yeux. Il s'agit d'un intermédiaire indépendant et impartial pour recevoir, analyser, intervenir et, s'il y a lieu, enquêter sur les situations conflictuelles qui sont présentées. L'ombudsman ne remplace pas le système de requêtes et de plaintes interne de la Ville, mais s'inscrit comme un moyen supplémentaire pour faciliter la résolution des différends par la médiation ou la négociation. C'est une instance de dernier recours qui contribue à maintenir la confiance de la population envers l'administration municipale. Dans le cadre de ses travaux, l'ombudsman peut formuler des recommandations pour corriger les injustices ou améliorer les pratiques administratives.

Cadre légal

La Loi sur les cités et villes stipule qu'un conseil municipal peut, par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers des voix de ses membres, nommer une personne pour agir à titre d'ombudsman de la municipalité ou créer un organisme pour agir à ce titre et nommer les membres de celui-ci. Cette loi indique que, dans l'exercice de ses fonctions, l'ombudsman a le droit d'obtenir, de toute personne, tous les renseignements qu'il juge nécessaires. Elle exige aussi que l'ombudsman transmette annuellement au conseil un rapport portant sur l'exercice de ses fonctions.

Historique du bureau de Saguenay

Le Bureau de l'ombudsman de Saguenay a été créé en juin 2005 et, pour en assurer l'indépendance par rapport à l'administration municipale, il relève de l'autorité du conseil municipal. Constitué à l'origine de 10 commissaires et d'un secrétaire général, le nombre de commissaires a été réduit à partir de 2015 pour atteindre aujourd'hui 5.

Le poste de secrétaire général a été renommé « ombudsman » depuis octobre 2022. Enfin, le mandat des commissaires est d'une durée de deux ans et peut être renouvelé à deux reprises depuis 2022, permettant à un même individu de siéger pour un maximum de six ans.

Organisation et fonctionnement

Actuellement, le Bureau de l'ombudsman est composé d'un ombudsman, qui travaille une journée par semaine, et d'une adjointe administrative, présente trois jours par semaine. Cette équipe est secondée par des commissaires qui se réunissent quatre fois par année pour discuter et prendre position au sujet des demandes et des plaintes formulées au bureau.

L'ombudsman assure le bon fonctionnement du processus d'intervention ou d'enquête. Lors de la réception d'une demande ou d'une plainte, il écoute toutes les parties concernées et, s'il juge qu'un citoyen a été lésé, il pose des actions afin qu'on remédie à la situation problématique le plus rapidement possible. Il est aussi responsable de la structure d'accueil, de la vérification de l'admissibilité des demandes et de leur suivi.

L'adjointe administrative du bureau reçoit les appels, accueille les citoyens et, le cas échéant, aide ces derniers dans la recherche d'informations et le dépôt de leur demande ou de leur plainte afin que celles-ci soient complètes. Elle assume, en plus, les tâches habituelles d'ouverture, de mise à jour et d'archivage des dossiers.

Les commissaires ont la responsabilité d'approuver les rapports d'intervention de l'ombudsman et, s'il y a lieu, ils formulent des recommandations à la Direction générale en lien avec les constats tirés lors de l'analyse du dossier. Pour les cas les plus complexes, le président des commissaires peut constituer un banc de commissaires pour intervenir ou enquêter. Il est à noter qu'aucune enquête n'a été menée au cours des trois dernières années.

Le bureau s'est doté d'une déclaration d'engagement qui est publiée sur son site Internet. De plus, il a mis en place des règles de régie interne précisant les comportements attendus des commissaires, de l'ombudsman et du personnel du bureau, le fonctionnement d'un banc de commissaires et les modalités guidant la formulation et le suivi des recommandations.

Quelques statistiques

Au cours des dernières années, différentes demandes ont été formulées au Bureau de l'ombudsman. Les tableaux suivants présentent, pour les trois dernières années, leur répartition par arrondissement, les services visés et la nature des interventions du Bureau de l'ombudsman pour y donner suite.

TABLEAU 1 – NOMBRE DE DEMANDES PAR ARRONDISSEMENT

Arrondissement	Nombre de demandes (%)		
	2022	2023	2024
Chicoutimi	52 (55 %)	41 (61 %)	48 (63 %)
Jonquière	35 (37 %)	22 (33 %)	25 (33 %)
La Baie	7 (8 %)	4 (6 %)	3 (4 %)
Total	**94 (100 %)**	**67 (100 %)**	**76 (100 %)**

Source : Rapports annuels du Bureau de l'ombudsman

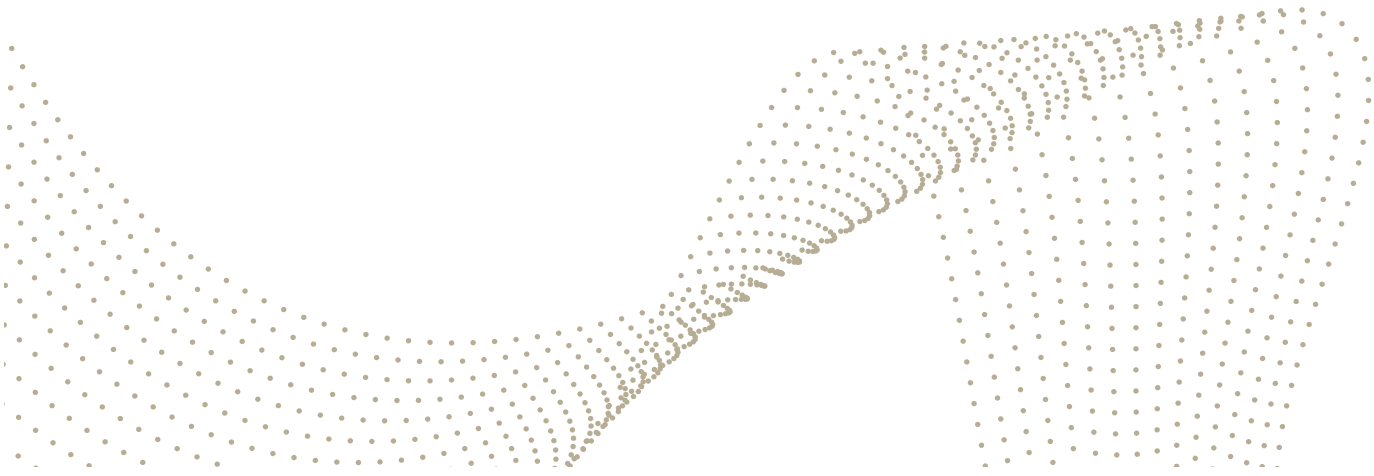


TABLEAU 2 – NOMBRE DE DEMANDES PAR SERVICE VISÉ

Arrondissement	Nombre de demandes (%)		
	2022	2023	2024
Travaux publics	33 (35 %)	17 (25 %)	25 (33 %)
Aménagement du territoire et urbanisme	18 (19 %)	11 (17 %)	15 (20 %)
Génie	5 (5 %)	10 (15 %)	6 (8 %)
Développement durable et environnement	4 (4 %)	6 (9 %)	-
Sécurité publique	7 (8 %)	3 (4 %)	5 (6 %)
Culture, sport et vie communautaire	1 (1 %)	4 (6 %)	4 (5 %)
Affaires juridiques et greffe	5 (5 %)	2 (3 %)	-
Finances	9 (10 %)	2 (3 %)	2 (3 %)
Direction générale	-	1 (2 %)	-
Autres	12 (13 %)	11 (16 %)	19 (25 %)
Total	**94 (100 %)**	**67 (100 %)**	**76 (100 %)**

Source : Rapports annuels du Bureau de l'ombudsman

TABLEAU 3 – NOMBRE DE DEMANDES SELON LA NATURE DES INTERVENTIONS, INCLUANT LES DEMANDES NON RECEVABLES (NR)

Arrondissement	Nombre de demandes (%)		
	2022	2023	2024
Solution administrative	82 (88 %)	38 (57 %)	38 (50 %)
Information donnée	1 (01 %)	11 (17 %)	20 (26 %)
Réorienté (NR)	4 (04 %)	13 (19 %)	13 (17 %)
Référé à l'administration municipale (NR)	4 (04 %)	1 (01 %)	2 (03 %)
Rejeté initialement (NR)	3 (03 %)	2 (03 %)	2 (03 %)
Désistement	-	2 (03 %)	1 (01 %)
Information générale	-	2 (03 %)	-
Total	**94 (100 %)**	**67 (100 %)**	**76 (100 %)**

Rapports annuels du Bureau de l'ombudsman

Les ressources budgétées et utilisées au cours de ces années sont les suivantes :

TABLEAU 4 –RESSOURCES FINANCIÈRES DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN

	2022	2023	2024
Ressources budgétées	88 250 $	88 250 $	88 250 $
Ressources utilisées	91 147 $	83 896 $	91 087 $

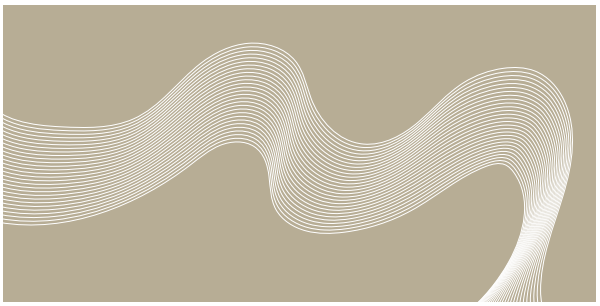
Objectif et portée de l'audit

En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes , j'ai réalisé une mission d'audit de performance portant sur le Bureau de l'ombudsman. J'ai réalisé celle-ci conformément à la Norme canadienne de mission de certification (NCMC 3001) émise par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

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

Le vérificateur général de la Ville de Saguenay applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ 1) et, en conséquence, maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.



Objectif de l'audit	
Objectif 1	S'assurer que les conditions essentielles à l'accomplissement de la mission du Bureau de l'ombudsman sont réunies.
Critères d'évaluation	
Critère 1	Les besoins de la fonction d'ombudsman ont été analysés et les ressources adéquates ont été attribuées afin d'y répondre.
Critère 2	Des modalités administratives sont convenues avec le conseil municipal et l'administration pour soutenir, là où c'est possible, les activités du Bureau, tout en maintenant l'indépendance de la fonction.
Critère 3	Des efforts sont consacrés à la promotion de la fonction auprès de la population.
Critère 4	Le Bureau de l'ombudsman s'est doté des outils nécessaires pour accomplir sa mission, notamment d'une méthodologie de traitement des demandes et de réalisation des enquêtes, d'un protocole de communication avec l'administration et d'outils technologiques pour soutenir le traitement des dossiers.
Critère 5	Le Bureau de l'ombudsman mesure sa performance à l'aide d'indicateurs pertinents et la communique notamment à l'aide de son rapport annuel.

Portée de l'audit

L'audit porte sur la gestion de la fonction d'ombudsman et sur la manière dont elle est exercée. Les travaux ont principalement couvert l'année 2025, mais certains ont été réalisés sur des faits antérieurs afin d'étayer nos analyses et nos conclusions. Nous avons terminé de rassembler les éléments probants le 5 février 2026.

L'audit ne vise pas à remettre en question les conclusions du Bureau de l'ombudsman tirées sur les dossiers portés à son attention.

Les principaux travaux réalisés pour analyser la gestion exercée et conclure sur l'objectif de l'audit ont été les suivants :

- Entrevues avec l'ombudsman et le président des commissaires pour approfondir notre connaissance de leur gestion;
- Recensement et évaluation des outils de gestion et de traitement des demandes formulées au Bureau;
- Analyse des dossiers soutenant le traitement des demandes formulées au Bureau;
- Comparaison de la gestion du Bureau avec les bonnes pratiques reconnues et celle des autres bureaux d'ombudsman municipaux;
- Analyse du contenu du rapport annuel et de la façon de communiquer la performance du Bureau.

Résultats de l'audit

Les conditions essentielles à l'accomplissement de la mission du Bureau de l'ombudsman ne sont pas réunies. D'abord, la réflexion sur les ressources nécessaires pour réaliser sa mission n'a pas été actualisée depuis la création du Bureau en 2005. Ensuite, le traitement des demandes et des plaintes des citoyens n'est pas soutenu par une méthodologie et des outils pour interagir et encadrer la relation avec l'administration et les citoyens. Enfin, la performance du Bureau n'est pas mesurée ni gérée, et la reddition de comptes présente peu de détails sur la nature des problèmes traités par le Bureau, les solutions apportées et les retombées sur l'administration.

Tous ces éléments font en sorte que la Ville ne tire pas pleinement profit de cette instance de dernier recours au service des citoyens. Cette conclusion est étayée par les constats suivants :

1. La nature réelle des interventions du Bureau est plutôt vague. Les dossiers sont peu documentés et ont tendance à expliquer la position de la Ville plutôt que de conclure sur le caractère approprié de celle-ci.
2. La satisfaction des citoyens ayant recours aux services du Bureau n'est pas mesurée.
3. On ne fait pas d'analyse ni de bilan des conséquences des interventions du Bureau sur l'administration municipale.
4. Le rapport annuel de gestion contient peu d'informations sur la performance et ne fait pas l'objet de discussions au conseil municipal.
5. L'absence de méthodologie fait en sorte de créer une disparité dans la recevabilité et l'analyse des demandes, le tout pouvant créer une iniquité de traitement.
6. Il n'y a pas de suivi systématique des recommandations formulées.

En somme, le Bureau n'a pas fait suffisamment d'efforts pour assurer le fonctionnement efficace de cette importante fonction municipale. Pour sa part. la Ville n'a pas mis en place un contexte favorable à la réalisation de la mission du Bureau. Ainsi, la responsabilité des constats au présent rapport doit être partagée entre ces deux instances.

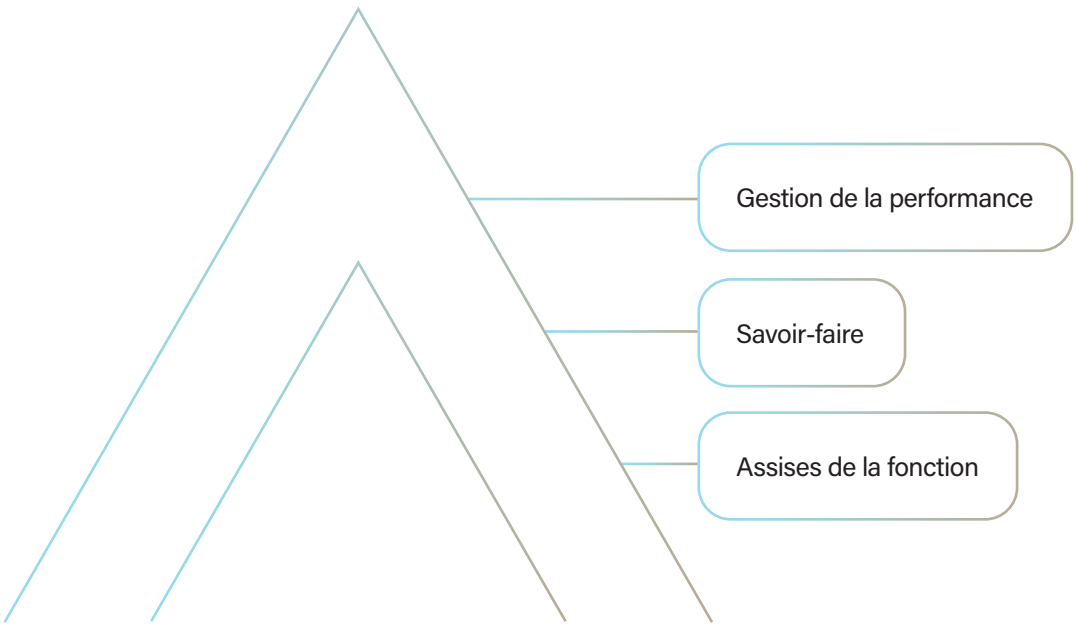
À la suite de ces constats, nous nous devons d'aborder le fait que des élus du conseil municipal se questionnent, depuis quelques années et lors de séances publiques, sur la pertinence et l'apport de cette fonction. Comme l'existence d'un ombudsman découle d'une orientation provenant de la gouvernance de la Ville, notre rôle n'est pas de remettre en question cette réflexion. Nous invitons cependant les élus à orienter leur analyse selon deux considérations distinctes, soit :

Est-ce que la fonction d'ombudsman, du fait de sa nature et de ce qu'elle peut apporter à une ville comme Saguenay, est adéquate, pertinente et souhaitée?

Est-ce que le fonctionnement actuel du Bureau de l'ombudsman permet d'atteindre les objectifs que le conseil municipal avait déterminés lors de sa création?

En fait, les difficultés de fonctionnement actuelles vécues par le Bureau de l'ombudsman devraient faire l'objet d'une appréciation distincte de sa pertinence et de sa raison d'être. À titre d'exemple, si un vérificateur général produisait des rapports annuels dont la pertinence serait questionnée par les élus, cela devrait susciter une réflexion sur la façon dont il travaille, analyse et détermine ses mandats. Il ne faudrait pas remettre en question la pertinence de sa fonction. Bien que cet exemple soit imparfait, car la présence d'un vérificateur général n'est pas un choix, mais bien une obligation de la Loi sur les cités et villes, il reste qu'il permet d'illustrer la façon de distinguer la pertinence d'une fonction de la façon dont elle est assumée.

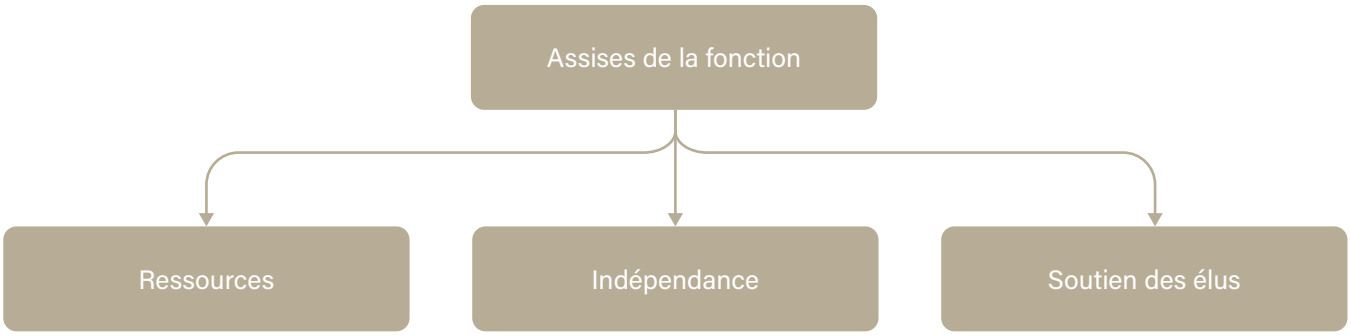
Les sections suivantes du rapport présentent les différents constats effectués selon les volets de gestion pertinents à la fonction d'ombudsman.



Des recommandations sont formulées tout au long du rapport. Sans viser la perfection, celles-ci cherchent à doter la Ville d'une fonction d'ombudsman qui répond adéquatement à sa mission de base.

Assises de la fonction

Pour que la fonction d'ombudsman puisse jouer adéquatement son rôle, elle doit avoir à sa disposition des ressources suffisantes, être indépendante de l'administration dans l'exercice de ses fonctions et compter sur le soutien du conseil municipal afin d'asseoir sa légitimité au sein de la Ville.



Les ressources doivent être attribuées en tenant compte de différents paramètres, par exemple l'importance de la population, l'historique du nombre de plaintes formulées à l'ombudsman, la complexité de l'appareil municipal, etc. Elles doivent aussi être cohérentes avec le mandat confié au Bureau.

De plus, il est essentiel que le Bureau de l'ombudsman soit indépendant de l'appareil municipal avec lequel le citoyen ne trouve pas de réponse à ses besoins. Cela traduit le souci d'aller au-delà de la logique de l'administration avec le recul nécessaire pour porter un jugement objectif sur des situations précises qui lui sont soumises.

Quant au soutien des élus, il est nécessaire pour faciliter et légitimer le travail de l'ombudsman. Il peut prendre la forme d'échanges sur les préoccupations des élus et du Bureau, de renforcement de son rôle auprès de l'administration, d'analyses des résultats produits ou encore d'appui des constats et de suivi des recommandations formulées.

Ressources

Ressources financières

Sur le plan des ressources financières, un budget annuel est accordé au Bureau de l'ombudsman par le conseil municipal, soit 88 250 $. À quelques reprises depuis 2018, l'ombudsman a demandé aux élus d'obtenir des crédits supplémentaires afin d'assurer une plus grande présence physique au bureau et de bénéficier d'une indexation au coût de la vie. Comme ces demandes n'ont pas trouvé d'écho, le budget annuel est resté le même depuis plusieurs années. Sans indexation, cela a eu pour effet de réduire graduellement la marge de manœuvre du Bureau.
En comparaison avec les bureaux d'ombudsman des autres villes, les ressources financières accordées au Bureau de l'ombudsman de Saguenay sont les plus modestes. Par exemple, Sherbrooke a un budget d'un peu plus de 100 000 $, alors que des salaires sont assumés à même le budget de fonctionnement de la Ville. Longueuil, quant à elle, a un budget avoisinant les 180 000 $. Autrement, les autres grandes villes octroient un budget dépassant les 350 000 $ annuellement.

Pour Saguenay, étant donné que près de 90 % des dépenses servent à payer les salaires (voir tableau 5), cela donne peu de latitude pour développer le Bureau, notamment pour en faire la promotion et structurer son fonctionnement. Cette situation limite de plus le Bureau de l'ombudsman dans sa capacité à solliciter l'aide de professionnels afin de le soutenir dans l'analyse de demandes citoyennes plus complexes. Cela le met donc à risque de dépendre de l'expertise de la Ville, alors que son rôle est, au contraire, de s'interroger sur la position de l'administration municipale.

TABLEAU 5 – DÉTAILS DES DÉPENSES DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

Nature des dépenses	2022	2023	2024
Salaires et charges sociales (adjointe)	42 209	27 091	27 588
Salaire de l'ombudsman	39 420	48 613	52 843
Allocation aux commissaires	1250	1000	1125
Rencontre des commissaires	250	140	230
Assurances	906	993	0
Informatique (soutien et entretien)	1224	481	636
Télécommunications	0	0	330
Déplacements, repas et frais de représentation	1041	659	1009
Honoraires professionnels	3 931	3 958	5 553
Fournitures de bureau et papeterie	812	757	682
Amortissement	204	124	100
Frais bancaires	80	80	78
Divers imprévus	0	0	913
Total	**91 147**	**83 896**	**91 087**

Outre la question des salaires, le deuxième poste en importance est constitué d'honoraires professionnels ayant trait à la comptabilité, aux paies et au rapport financier annuel du Bureau de l'ombudsman qui sont confiés à une firme externe. Alors que la Ville pourrait offrir les services de paie et de comptabilité au Bureau sans menacer son indépendance, ce dernier en assume le coût, ce qui réduit d'autant plus le temps et les sommes qu'il peut accorder à la réalisation de sa mission.

Malgré tout, le Bureau dispose d'un excédent accumulé depuis sa création de plus de 38 000 $ au 31 décembre 2024, qu'il utilise graduellement pour éponger l'excédent annuel des dépenses par rapport à son budget. Outre cette utilisation, le Bureau n'a pas établi de plan d'affectation de cet excédent.

Bien que les ressources financières accordées au Bureau de l'ombudsman soient limitées, ce dernier n'a effectué aucun exercice au cours des dernières années afin d'évaluer ses besoins et déterminer les ressources nécessaires afin d'y répondre adéquatement. Un tel exercice permettrait de soutenir sa démarche d'obtention de crédits supplémentaires pour qu'elle reflète les besoins réels de la fonction.

Ressources humaines

Le fonctionnement du Bureau de l'ombudsman est assuré par deux employés : l'ombudsman et l'adjointe administrative.

Salaires et conditions de travail

Le contrat de travail initial de l'ombudsman actuel date de mai 2018 et est encore valide à la suite de son renouvellement en mai 2025 pour deux ans supplémentaires. Ce dernier manque de clarté quant à l'obligation de présence au travail. Alors que le contrat indique qu'il doit assurer l'accès au Bureau au moins une journée par semaine en précisant le salaire hebdomadaire qui lui est versé, il est interprété dans les faits comme un salaire à la journée. Ainsi, advenant qu'une journée supplémentaire soit nécessaire, celle-ci est ajoutée à son salaire hebdomadaire au taux du contrat. La Ville gagnerait à clarifier son intention et ses attentes à cet égard. Nous notons de plus que le taux journalier de l'ombudsman depuis 2018 est sujet à une indexation en lien avec celle du personnel-cadre de la Ville. Or, lors du renouvellement du contrat en 2025, le salaire hebdomadaire n'a pas été ajusté. Il devient donc difficile, dans le cadre de cet audit, de statuer sur la conformité de traitement du salaire vu la grande place laissée à l'interprétation.

Il y a aussi lieu de discuter de la présence de l'ombudsman à ses bureaux, soit une journée par semaine. Tel que nous l'avons signifié, lorsque nous examinons le contrat de travail de ce dernier, il est mentionné une présence « d'au moins une journée par semaine », ce qui a laissé place à une interprétation voulant que ce soit sa présence attendue au bureau chaque semaine.
Pour ce qui est de l'adjointe administrative, ses conditions de travail et son salaire ne sont pas consignés dans un contrat de travail formel. Son salaire a été déterminé par l'ombudsman sur la base de la convention collective des cols blancs, sans trace de l'analyse menée pour établir sa classification (échelon et classe). De plus, la question des vacances, fériés, mobiles, régime de retraite et autres n'est pas couverte. Ainsi, nous ne savons pas si le tout est calqué sur la convention des cols blancs ou si des conditions particulières et autres s'appliquent.

Sur le plan des politiques de gestion des ressources humaines, les modalités établies par le conseil municipal lors de la création du Bureau en 2005 (VS-CM-2005-193, dernière mise à jour le 4 octobre 2022) précisent que pour la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à ses fonctions, le Bureau applique les politiques et normes de la Ville. Toutefois, aucun document ne précise comment ces modalités doivent être appliquées dans le contexte du Bureau, notamment en ce qui a trait au temps de travail, aux congés et aux vacances, à l'évaluation du personnel et à sa formation. Nous constatons donc que la gestion des conditions de travail repose sur des directives et des documents partiels, laissant place à l'interprétation ou reposant sur des discussions informelles.

Heures d'ouverture et disponibilité des ressources humaines

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, l'ombudsman est présent une journée par semaine. Pour sa part, l'adjointe est présente au travail trois jours par semaine, dont une journée permettant le transfert des dossiers et des demandes à l'ombudsman.

La plupart des autres bureaux d'ombudsman de grandes villes sont ouverts cinq jours par semaine. En plus de l'ombudsman, ils disposent d'un soutien administratif et, parfois même, selon le volume de demandes reçues, d'un adjoint au traitement des plaintes.

Actuellement, l'ombudsman nous signifie qu'il a suffisamment de temps pour gérer le volume de demandes reçues, mais qu'il ne peut travailler à la promotion de la fonction ni à la révision des outils et de la structure du Bureau. Or, comme nous le verrons dans les prochaines sections du rapport, la promotion de son bureau et sa méthodologie de travail présentent des déficiences qui, si elles sont corrigées, devraient normalement augmenter le volume de demandes reçues ainsi que le temps passé à les analyser et à les documenter. Une analyse de la disponibilité des ressources dans le contexte de la mise en place des recommandations du présent rapport s'avère donc pertinente.

Ressources matérielles

Les locaux du Bureau de l'ombudsman sont attribués et payés par la Ville. En ce qui a trait aux autres besoins matériels, une confusion existe du fait qu'il n'y a pas d'entente formelle sur les services administratifs que la Ville doit fournir pour assurer le fonctionnement du Bureau, notamment en ce qui a trait au mobilier et au soutien informatique. Le partage des responsabilités se fait à la pièce lorsque les besoins surviennent, ce qui n'est pas efficient. Pour l'informatique, par exemple, de longues démarches entamées au printemps 2025 ont été nécessaires pour obtenir de nouveaux ordinateurs auprès de la Ville, et ceux-ci n'étaient toujours pas configurés en date de février 2026. De plus, l'ombudsman a dû, par le passé, faire appel à des ressources externes pour l'entretien de son système informatique.

Toujours en informatique, le Bureau utilise une base de données ACCESS, un outil technologique qui n'est plus soutenu par Microsoft depuis octobre 2025 et qui date de la mise en place du Bureau en 2005. Cette situation expose le Bureau à des vulnérabilités de sécurité et des risques de compatibilité. De même, cela limite la flexibilité du Bureau à faire évoluer ses pratiques, car il ne possède pas les ressources pour programmer ou modifier ses formulaires dans le logiciel. Par exemple, lors de nos entrevues, nous avons constaté que les formulaires n'avaient pas de champ pour inscrire la date de fermeture d'un dossier. Lorsque nous avons soulevé cette problématique, l'ombudsman nous a signifié que d'ajouter un tel champ s'avérait trop complexe, alors qu'une telle donnée améliorerait ses suivis et lui permettrait d'obtenir des statistiques sur ses délais de traitement.

Ainsi, le Bureau gagnerait à évaluer ses besoins en ressources matérielles et à les optimiser pour que ceux-ci soutiennent son fonctionnement plutôt que de le dicter. La confusion existante quant au soutien attendu de la Ville doit aussi être soulevée afin que les responsabilités de chacun soient clarifiées, le tout dans le respect de la capacité et de l'indépendance du Bureau.

Conclusion

Comme les ressources actuelles présentent plusieurs lacunes, il y a lieu de se questionner sur la capacité du Bureau à pouvoir traiter et relever par lui-même les défis en découlant. En effet, la fragilité financière, l'horaire restreint de travail et les outils désuets en place n'ont pas permis à ce jour de mener une réflexion approfondie sur ce sujet.

Les constats relevés dans cette première section du rapport sont généraux et ont une incidence sur l'ensemble du fonctionnement du Bureau. Le Bureau du vérificateur général n'a pas trouvé pertinent de formuler des recommandations pour chaque facette touchant les assises de la fonction, car cela aurait été l'équivalent de se substituer aux responsabilités de l'ombudsman quant à l'évaluation de ses ressources. Nos recommandations se veulent donc générales afin d'inviter le Bureau de l'ombudsman à réaliser cet exercice d'analyse.

! Recommandations au bureau de l'ombudsman

1. Mandater une firme ou un professionnel afin de réaliser une analyse des besoins en matière de ressources financières, humaines et matérielles pour assurer le fonctionnement efficient du Bureau selon différents scénarios de volumes d'activités et déposer celle-ci au conseil municipal pour soutenir la prise de décisions.

2. Développer des politiques de fonctionnement internes en cohérence avec celles de la Ville afin de doter le Bureau de l'ombudsman d'un cadre de gestion opérationnel clair et formel.

3. Tout en maintenant l'indépendance du Bureau, convenir avec la Ville de modalités de soutien matériel et administratif et d'un interlocuteur avec qui interagir pour tout besoin en lien avec le soutien apporté par la Ville.

Indépendance

La Loi sur les cités et villes introduit le principe d'indépendance associé à la fonction d'ombudsman. Ce principe est bien soutenu par la résolution de création du Bureau de l'ombudsman. Celle-ci mentionne que le Bureau relève de l'autorité du conseil municipal, que les commissaires sont désignés par résolution du conseil et que la rémunération de l'ombudsman est fixée par le comité exécutif.

Du côté du Bureau de Saguenay, il existe une déclaration d'engagement précisant les principes et comportements attendus de la fonction. Cependant, il n'y a pas de politique interne ou de principes permettant d'encadrer cette déclaration. Par exemple, il n'existe pas de code d'éthique et de déontologie permettant de préciser de quelle façon l'indépendance doit être appliquée par l'ombudsman, son adjointe et les commissaires en relation avec le fonctionnement du Bureau, les responsabilités de chacun et la forme des communications à entretenir.

De plus, il importe de préciser que l'indépendance ne doit pas nuire aux canaux de communication que le Bureau entretient avec l'administration et les élus. L'indépendance demande certes de maintenir une certaine distance dans nos relations, le tout afin de préserver le jugement de toute pression ou apparence d'influence. En revanche, cette distance ne doit pas être synonyme d'isolement, ce qui semble être le cas actuellement.

Soutien des élus

Un bureau d'ombudsman est une unité administrative bien modeste par rapport à l'administration municipale qui, elle, regroupe des expertises variées dans toutes sortes de domaines du champ d'activités d'une Ville.

En pratique, une telle unité ne peut fonctionner efficacement que si elle a l'appui constant des élus pour rappeler au personnel de la Ville l'importance de la fonction et la nécessité de bien collaborer à ses demandes et enquêtes, pour scruter les rapports qu'elle produit et pour s'assurer que les recommandations qu'elle formule sont appliquées.

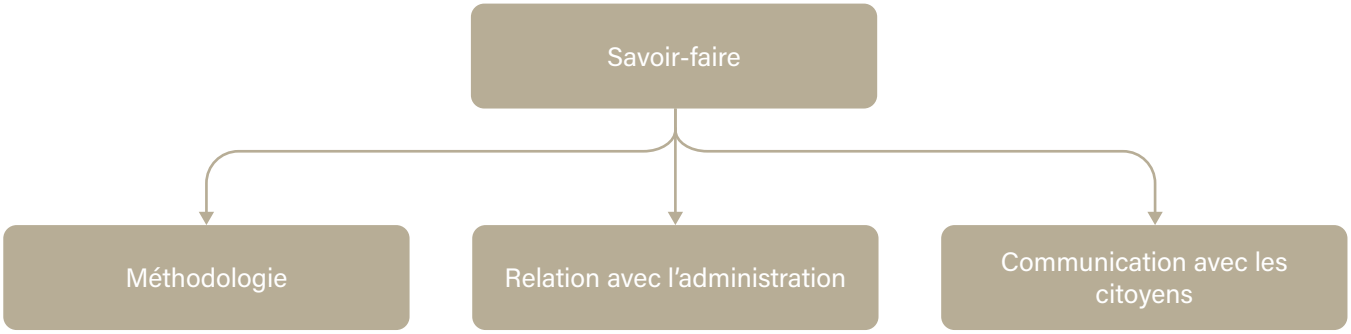
Or, outre l'adoption du budget du Bureau et la nomination des commissaires, peu de soutien a été apporté au Bureau de l'ombudsman. L'ombudsman s'est présenté à la gouvernance de la Ville lors de sa nomination en 2018 et, depuis, il n'a eu aucune rencontre ni aucune communication avec le conseil municipal. Ses rapports sont envoyés électroniquement à la mairie pour dépôt au conseil sans faire l'objet de présentations ou d'explications. Cette façon de faire ne favorise pas la compréhension du rôle de l'ombudsman et rend difficile l'appréciation de son travail par les élus. Il est également à noter que l'assemblée des commissaires et son président n'ont eu aucune interaction avec le conseil municipal.

Recommandation au bureau de l'ombudsman

4 Proposer des rencontres statutaires afin de permettre aux élus, à l'ombudsman et aux commissaires de s'entretenir de leurs enjeux afin de favoriser la compréhension et le soutien de la fonction.

Savoir-faire

Au-delà des assises de la fonction d'ombudsman, il est nécessaire de développer des méthodes de travail susceptibles d'assurer un traitement juste, équitable et efficient des différentes demandes et des plaintes qui sont formulées au Bureau. Pour ce faire, une méthodologie de travail doit être développée, tout comme un protocole pour encadrer les relations avec l'administration ainsi que les communications avec les citoyens qui font appel au Bureau.



À cet égard, la résolution de création du Bureau de l'ombudsman stipule que celui-ci intervient ou enquête chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être par le fait ou l'omission de la Ville. Il y est indiqué qu'il intervient de sa propre initiative ou à la demande d'une personne ou encore à celle du maire, du comité exécutif, du conseil municipal ou d'un conseil d'arrondissement. Il peut également enquêter sur toute affaire concernant une décision, une recommandation, un acte ou une omission de la Ville ou d'une personne effectuant des tâches pour le compte de la Ville.

Le document indique qu'un motif raisonnable de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou qu'il pourrait l'être peut survenir dans certaines circonstances :

— La Ville ou son représentant a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire;
— La Ville ou son représentant a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence;
— Dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, la Ville ou son représentant a agi dans un but injuste en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.

Certaines décisions sont également exclues du champ d'action du Bureau, soit celles :

— Du conseil municipal, du comité exécutif, d'un conseil d'arrondissement, d'un comité ou d'une commission de la ville;
— De toute personne, dans le cadre de relations de travail avec la personne ou le groupe visé par l'intervention.
— D'un agent de la paix du Service de police;
— D'un organisme mandataire ou d'un organisme supramunicipal;
— Du vérificateur général;
— Relatives à des différends entre citoyens;
— Impliquant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

Enfin, la résolution définit certaines balises pour l'exercice de son travail, par exemple :

— Le Bureau ne peut pas intervenir ou enquêter sur une plainte d'un citoyen tant que ce dernier ne lui démontre pas, à sa satisfaction, qu'il a épuisé les recours administratifs normaux pour solutionner sa situation.
— Le Bureau peut interrompre une intervention ou une enquête s'il juge que la plainte est frivole, vexatoire ou qu'elle n'a pas été faite de bonne foi, ou qu'un recours légal est susceptible de corriger la situation préjudiciable.
— Un fonctionnaire ou une personne agissant pour le compte de la Ville est tenu de collaborer aux enquêtes ou interventions du Bureau.

Des règles de régie interne viennent compléter le tout en précisant des modalités propres aux enquêtes.

Méthodologie

Les balises fournies par le conseil municipal et les quelques règles de régie interne fournissent un encadrement général qu'il est nécessaire de traduire en méthodologie de travail pour définir l'ensemble des processus à appliquer et ainsi :

— Guider le personnel dans la réalisation de ses travaux;
— Assurer la qualité et la cohérence des interventions et des enquêtes, de même que l'équité de traitement entre les citoyens;
— Constituer une base de connaissances pour soutenir la formation du personnel ainsi que l'évolution des pratiques;
— Démontrer le professionnalisme du Bureau.

Cette méthodologie doit préciser comment intervenir sur tout le cycle de traitement des dossiers, soit la réception des demandes et des plaintes, la vérification de leur recevabilité, leur analyse, la réalisation d'une intervention et, enfin, la réalisation d'une enquête. L'annexe I présente plus en détail le contenu possible d'une telle méthodologie.

Au Bureau de l'ombudsman de la Ville de Saguenay, très peu d'éléments méthodologiques sont en place pour s'assurer de remplir adéquatement le mandat confié par le conseil municipal. D'une part, le Bureau utilise un arbre de décision général qui illustre le cheminement logique des options possibles à partir de la recevabilité des demandes jusqu'à la tenue d'une enquête, si nécessaire. Il s'est aussi doté d'un formulaire de demande d'intervention de façon à recueillir des informations lorsqu'une plainte lui est adressée, et il a précisé certaines modalités de fonctionnement pour les enquêtes.

Cet encadrement est nettement insuffisant, ce qui entraîne des conséquences sur plusieurs aspects des activités du Bureau. En effet, lors de l'audit, nous avons examiné les dossiers des 70 demandes formulées en 2025 en date du 16 décembre 2025 en vue d'évaluer le travail du Bureau en ce qui a trait aux éléments suivants :

— L'analyse de la recevabilité;
— L'appréciation du dommage subi par le plaignant et la responsabilité de la Ville;
— La cohérence des interventions du Bureau avec la conclusion qu'il a tirée;
— La suffisance de la documentation soutenant le traitement des demandes.

Ce travail nous a permis de relever les constats suivants :

Recevabilité

La vérification de la recevabilité n'est pas suffisamment rigoureuse. L'analyse des dossiers révèle que le personnel du Bureau y va selon son jugement et que la détermination du caractère recevable ou non des demandes n'est pas constante. Celle-ci est notamment influencée par la nature de la demande, le service impliqué ou encore la façon dont le citoyen présente le problème. Ainsi, plusieurs dossiers sont considérés comme recevables, alors qu'ils ne devraient pas l'être. À l'inverse, des demandes ont été considérées comme non recevables, alors qu'une analyse plus poussée de cette recevabilité aurait dû être effectuée, considérant le dommage subi par le citoyen et la responsabilité de la Ville. De même, dans la majorité des cas, l'analyse de la recevabilité n'est pas documentée au dossier; seule la décision est inscrite au système ACCESS au champ « dossier recevable ».

De plus, pour des situations similaires, la conclusion sur la recevabilité n'est pas toujours la même. Par exemple, des dossiers sont considérés comme non recevables dû au fait que le citoyen n'a pas effectué au préalable des démarches auprès de la Ville, alors que d'autres dans la même situation sont acceptés, considérant que la demande est simple et que cela rendra service au citoyen.

Le fait de ne pas avoir de processus avec des critères précis a comme incidence :

- Un manque d'équité à l'égard des citoyens. Certains bénéficient du soutien du Bureau, alors qu'ils n'y ont pas droit et d'autres n'y ont pas accès, alors qu'ils auraient potentiellement pu y avoir droit.
- Des efforts du Bureau qui ne sont pas toujours dirigés sur les bons dossiers. Des occasions de soutien aux citoyens sont manquées et du temps est consacré inutilement au traitement de dossiers non recevables, le tout dans un contexte où l'ombudsman a un horaire limité à une journée par semaine.
- Une confusion sur le rôle du Bureau et un affaiblissement de sa crédibilité. Cela est créé par une distorsion entre le mandat officiel et public du Bureau et les actions posées par ce dernier. Par exemple, une demande de document devrait faire l'objet d'une demande d'accès à l'information à la Ville et non d'un traitement par l'ombudsman.
- Un portrait des besoins des citoyens peu représentatif de la réalité. Les dossiers traités par l'ombudsman ne sont pas tous pertinents et font en sorte que les données sur ses traitements de demandes présentées à son rapport annuel perdent en fiabilité et en représentativité.

Collecte initiale d'informations sur les demandes

La prise d'informations sur les plaintes, surtout par voie téléphonique, est souvent incomplète. Alors que le formulaire de demande d'intervention prévoit les rubriques nécessaires pour obtenir une information de base pertinente, celles-ci sont peu remplies et ne font état que du problème du citoyen. Par exemple, les démarches préalables que le citoyen a réalisées auprès de l'administration municipale sont rarement décrites. Cette information est pourtant nécessaire pour établir la recevabilité de la demande.

De plus, les informations complémentaires pouvant faciliter le règlement du différend sont absentes ou inscrites de façon très sommaire. Comme la majorité des demandes est formulée verbalement, il devient plus difficile de cibler les interventions susceptibles d'apporter une plus-value et de résoudre le problème auquel fait face le citoyen. L'adjointe a comme tâche de prendre les appels et de recueillir les informations du citoyen. Or, les formulaires sont rarement remplis en totalité, et il n'y a pas de procédures de contrôle de la qualité permettant de relever ces lacunes et de les corriger.

Documents soutenant les demandes

Il existe peu de documentation au dossier soutenant la demande du citoyen. Les dossiers étayant davantage les problématiques sont ceux reçus par courriel, car les citoyens y joignent des documents, alors que ceux relatifs aux demandes formulées par téléphone (51 % en 2025) ne comportent souvent qu'un résumé manuscrit et/ou une carte JMap localisant la propriété où le problème est survenu. Plus précisément, nous ne trouvons pas au dossier les informations suivantes :

- Ensemble des preuves factuelles étayant le problème vécu par le citoyen, notamment la documentation du dommage subi par le citoyen et les actions ou omissions reprochées à la Ville;
- Ensemble des démarches effectuées par le Bureau auprès de l'administration, d'experts et des commissaires pour compléter et analyser l'information obtenue du citoyen.

Pour un dossier, par exemple, la Ville a évoqué qu'elle ne pouvait couper un arbre qui dérange un citoyen en raison de la réglementation municipale en vigueur sans préciser au citoyen le règlement ou l'article sur lequel elle s'appuie ainsi que l'interprétation qu'elle en fait. Dans ce cas, le dossier du Bureau indique simplement que ce dernier a communiqué la réponse de la Ville au citoyen sans aucune autre explication.

Même s'il est possible à la lecture du dossier de deviner la teneur des problèmes et des inconvénients vécus par le citoyen, ils n'y sont pas clairement identifiés, ce qui laisse place à l'interprétation.

Dans un autre dossier, un citoyen a fait une réclamation à la Ville, et celle-ci l'a refusée, évoquant que le délai de règlement est dépassé. Le citoyen argumente qu'il a déposé sa demande dans les temps, mais que la Ville a pris des mois à analyser son dossier, faisant en sorte qu'il n'a eu que quelques jours pour analyser la proposition de règlement offerte. Le Service des affaires juridiques a expliqué à l'ombudsman que le dossier était hors délai, et ce dernier a communiqué cette information au citoyen. Le dossier ne contenait pas de documents prouvant la date de dépôt de la réclamation du citoyen, l'accusé de réception de la Ville, la date de l'offre de règlement et le délai de réponse dont le citoyen disposait, le tout afin d'établir si le dossier était réellement hors délai et la raisonnabilité de celui-ci.

L'étape de documentation du problème et de son incidence sur le citoyen ainsi que celle de l'action ou de l'omission de la Ville sont primordiales pour bien structurer la manière d'intervenir du Bureau. En discutant avec l'ombudsman, ce dernier nous explique que tous les travaux qui ont pu être réalisés par le Bureau ne sont pas nécessairement documentés. Dans ces situations, le Bureau ne peut démontrer qu'il a fait les efforts nécessaires pour recueillir toute l'information pertinente à l'analyse du dossier.

Analyse des demandes et conclusion tirée par le Bureau

Lors de notre analyse des dossiers, nous avons relevé que le Bureau ne documente ni son analyse des dommages subis par le citoyen, ni les actions ou les omissions reprochées à la Ville, ni son appréciation du lien de cause à effet entre ces deux éléments.

Il est de la responsabilité du Bureau de valider le préjudice subi par le citoyen et de se prononcer sur l'existence ou non d'un manquement de la part de la Ville en portant un regard critique sur la façon dont le citoyen a été traité. Une conclusion doit nécessairement suivre cette analyse pour déterminer les interventions pertinentes à faire.

Ces éléments nous amènent aussi à nous questionner sur le choix des interventions du Bureau. Parfois, celui-ci ne fait que rapporter au citoyen la position de la Ville avec des explications additionnelles, ce qui amène peu de valeur ajoutée. Dans d'autres dossiers, le Bureau dirige le citoyen vers un service de la Ville sans toutefois faire un suivi jusqu'à ce que, de son opinion, la Ville ait procédé et/ou communiqué au citoyen une réponse adéquate conforme à ses politiques et règlements. Dans les faits, il est redondant d'expliquer au citoyen la position de la Ville, alors que ce dernier la possède déjà et que c'est son désaccord avec celle-ci qui l'a incité à contacter le Bureau de l'ombudsman. Le rôle du Bureau est de se prononcer sur la façon dont la Ville a géré le dossier du citoyen. Ainsi, c'est la conclusion de l'ombudsman qui importe, et elle doit être distincte de celle de la Ville afin de refléter l'indépendance de la fonction.

Fermeture des dossiers

Les conditions devant exister pour procéder à la fermeture d'un dossier ne sont pas précisées, de sorte que certains dossiers sont fermés, alors que :

- Toute l'information pertinente n'est pas présente ou qu'elle comporte des erreurs ou incohérences;
- De la documentation continue d'y être versée;
- Nous ne savons pas comment le dossier s'est réglé et si le citoyen a, en fin de compte, eu ou non satisfaction.

Les principales causes ont trait aux procédures en place qui ne définissent pas le contenu attendu des dossiers et au fait que l'ombudsman ne révise pas les dossiers avant leur fermeture. L'absence de révision du dossier afin de s'assurer que tous les champs des formulaires sont remplis et que toute la documentation minimale permettant de bien représenter le traitement de la plainte est présente fait en sorte qu'il n'y a pas de filet de sécurité permettant de corriger des oublis ou de garantir une certaine uniformité dans la constitution des dossiers. Par exemple, nous avons questionné l'ombudsman sur des choix de recevabilité de dossiers pour nous rendre compte que certains étaient jugés recevables, alors qu'ils n'auraient pas dû l'être. Mis au fait de ces situations, l'ombudsman nous a indiqué qu'il ne révisait pas les informations saisies au formulaire de demande d'intervention avant de fermer les dossiers.

Pour ce qui est de la fermeture prématurée des dossiers, l'ombudsman nous indique qu'il est d'usage de fermer un dossier quand le citoyen est pris en charge par la Ville et d'en ouvrir un nouveau si le citoyen n'a pas obtenu satisfaction. Il peut donc arriver qu'un citoyen recontacte le Bureau de l'ombudsman pour le même problème qui, finalement, n'a toujours pas trouvé de résolution avec la Ville, ce qui crée une nouvelle ouverture de dossier pour une même problématique. Nous sommes d'avis que les dossiers devraient être fermés uniquement lorsque l'ombudsman a conclu sur la position de la Ville, qu'il s'est assuré que le citoyen a obtenu une réponse adéquate et appropriée à son problème et qu'il comprend cette réponse. C'est à ce moment qu'il est raisonnable de croire que la plainte du citoyen a été traitée et a trouvé une réponse adéquate. Autrement, l'esprit de service de « dernier recours » propre à la fonction d'ombudsman n'est pas respecté.

Conclusion

En somme, l'absence de méthodologie de travail et d'encadrement instaure une gestion arbitraire et non équitable des demandes reçues. Les dossiers sont de qualité variable et la documentation qui s'y trouve est souvent incomplète, notamment en ce qui concerne la recevabilité de la demande, le problème du citoyen, l'analyse réalisée, les démarches effectuées, la position tant de la Ville que celle du Bureau, l'intervention du Bureau et son effet sur le problème amené par le citoyen.

Signalons aussi qu'au cours des dernières années, aucune enquête n'a été tenue par le Bureau. Ce dernier n'est pas en mesure de démontrer qu'il a pleinement profité des occasions qui se sont présentées, puisqu'il n'a pas défini les situations où une enquête était appropriée. Il n'y a pas non plus de suivi systématique des recommandations formulées.

Enfin, le Bureau ne dispose pas d'un processus l'amenant à analyser de façon macroscopique la nature et la récurrence des demandes qui lui sont formulées. Un tel exercice pourrait amener à formuler des recommandations sur des problèmes systémiques ou à lancer une enquête.

Recommandations au bureau de l'ombudsman

5. Se doter d'une méthodologie de travail et d'outils couvrant l'ensemble de son processus de gestion des demandes et des plaintes : leur réception, la vérification de leur recevabilité, l'analyse, la prise de position, la détermination et la réalisation de l'intervention à faire ainsi que la fermeture du dossier. Cette méthodologie devrait couvrir aussi le suivi des recommandations, traiter de la documentation minimale que doit contenir un dossier et proposer des outils soutenant la réflexion, l'analyse et les conclusions du Bureau.

6. Examiner la possibilité de lier la recommandation numéro 5 avec la recommandation numéro 1, soit de mandater une firme ou un professionnel externes afin d'épauler l'ombudsman dans ce travail au vu de ses ressources limitées.

7. Communiquer cette méthodologie au personnel en place et assurer un encadrement afin d'en garantir l'application.

8. Procéder à une révision des dossiers avant leur fermeture de façon à s'assurer que l'information contenue est conforme aux standards de qualité définis dans sa méthodologie de travail.

Relations avec l'administration municipale

La résolution de création du Bureau de l'ombudsman mentionne quelques éléments qui viennent encadrer les relations avec l'administration municipale :

— Lorsqu'il décide d'intervenir ou d'enquêter, le Bureau de l'ombudsman doit aviser le directeur général de la Ville. Il doit inviter l'auteur de l'acte ou de l'omission ou la personne responsable du service fourni par un contractant pour le compte de la Ville à se faire entendre et lui permettre, s'il le juge opportun, de remédier à la situation.

— Lors de l'intervention ou de l'enquête, le Bureau de l'ombudsman et le personnel affecté au traitement de la plainte peuvent prendre connaissance et faire des copies de tous les dossiers et registres et de tout autre document qu'il juge pertinent. Il peut exiger des renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions.

— Au terme de son intervention ou de son enquête, le Bureau de l'ombudsman [...] peut faire rapport au directeur général de la Ville, si nécessaire.

— Lorsqu'il fait une recommandation, le Bureau de l'ombudsman peut exiger que [le directeur général, l'auteur de l'acte ou de l'omission ou un responsable] lui fasse rapport, dans un délai donné, des mesures prises ou proposées afin de donner suite à la recommandation.

— Un fonctionnaire ou une personne agissant pour le compte de la Ville est tenu de collaborer aux enquêtes ou interventions du Bureau de l'ombudsman.

La façon dont l'ombudsman évalue et applique ces éléments n'est cependant pas précisée, par exemple :

— Sur quels principes les relations entre le Bureau et l'administration sont-elles fondées (ex. : neutralité, respect mutuel, ouverture, etc.)?
— Pour quel type d'intervention le directeur général doit-il être avisé?
— Quel est le protocole à respecter pour recueillir les éléments probants soutenant la position de la Ville dans le dossier?
— Quels sont les délais à respecter lorsque le Bureau demande un document, un renseignement ou une explication?
— Quelle est la ligne de conduite du Bureau en ce qui a trait au suivi de recommandations formulées à l'administration?

Dans les faits, les services sont contactés directement par l'ombudsman et les demandes d'information leur sont adressées la plupart du temps verbalement. Pour les contacts avec la Direction générale, il n'y en a à peu près pas. La dernière rencontre en personne avec la Direction générale remonte, selon l'ombudsman, à 2019.

Cette absence de protocole de fonctionnement entre le Bureau et l'administration municipale contribue à l'isolement auquel ce dernier doit faire face et que nous avons abordé précédemment. De même, selon son interlocuteur, l'ombudsman pourrait avoir plus ou moins de collaboration ou d'informations de la part d'un service donné et peinerait à asseoir la légitimité de ses demandes, faute de cadre de communication clair. Ainsi, l'ombudsman pourrait se retrouver à ne recevoir que ce que le service veut bien lui donner. Le tout est appuyé par nos analyses, qui ont fait ressortir que plusieurs dossiers ne comportent pas de déclaration écrite de la position des services sollicités, ce qui remet en question la suffisance de la preuve rassemblée par le Bureau en lien avec les demandes traitées.

! Recommandations au bureau de l'ombudsman

9 Établir un protocole de fonctionnement avec l'administration municipale afin de préciser les modalités de communications lors de l'analyse d'une plainte et d'en conserver des traces écrites.

10 Mettre en place des rencontres statutaires avec la Direction générale pour communiquer et clarifier le fonctionnement du Bureau, échanger sur les préoccupations respectives et communiquer les principaux constats et recommandations en vue de favoriser la mise en place de solutions ponctuelles aux problèmes rencontrés par les citoyens.

Communications avec les citoyens

Pour que le Bureau de l'ombudsman puisse accomplir sa mission, il faut que son rôle et ses services soient connus des citoyens. Or, le Bureau a déployé très peu d'efforts pour publiciser sa fonction. Il a développé un site web sur lequel on trouve de l'information sur les types de demandes recevables par le Bureau, les modalités pour formuler une demande, des informations sur le Bureau et, enfin, ses rapports annuels. Toutefois, certains liens ne sont pas fonctionnels. Par exemple, au moment de l'audit, la résolution de création du Bureau de l'ombudsman n'était pas accessible, tout comme les différents rapports annuels. Comme autre initiative, le Bureau a fait imprimer un encart publicitaire décrivant ses services, mais ce dernier n'est disponible que dans ses locaux, et les heures d'ouverture qui y sont inscrites ne sont pas à jour.

Certains indices tendent pourtant à démontrer que les citoyens connaissent mal le Bureau de l'ombudsman ou ne savent pas comment utiliser ses services :

- La part des demandes provenant des arrondissements de Jonquière et de La Baie est inférieure au pourcentage de leur population respective.
- Le nombre de demandes transmises par courriel ou par l'intermédiaire du site web est relativement bas.
- Plusieurs demandes non recevables sont formulées au Bureau.

Une cause évoquée par l'ombudsman pour expliquer le peu d'efforts de promotion de la fonction est le fait qu'il pourrait en découler une augmentation du nombre de demandes que les ressources actuelles du Bureau ne permettraient pas de prendre en charge. Cet argument reste cependant contradictoire en lui-même dans le sens où, pour bien remplir sa fonction, le Bureau devrait publiciser davantage ses services, mais pourrait ainsi être dans l'impossibilité de répondre adéquatement aux demandes supplémentaires qui en découleraient. Pour résoudre ce problème, la réflexion devrait davantage porter sur des solutions touchant la gestion et la disponibilité des ressources du Bureau, plutôt que sur des restrictions dans la publicité visant à limiter le volume des demandes.

Par ailleurs, la plupart des communications avec le plaignant se font verbalement. Seul le résumé de la problématique est inscrit au dossier avec un commentaire justifiant sa fermeture. Les dossiers indiquent qu'il y a eu des communications, mais aucune trace n'est conservée de ces dernières. Par exemple, on précisera que l'ombudsman a communiqué avec le plaignant pour l'informer de la position de la Ville, mais on n'aura aucune indication quant au contenu de la communication.

De même, il est rare que l'on note la réponse ou la satisfaction du plaignant face à la communication de l'ombudsman. Compte tenu de l'importance que peuvent représenter ces demandes pour les personnes qui les formulent, des communications écrites seraient indiquées et refléteraient davantage de soin et de professionnalisme de la part du Bureau.

Des lettres modèles pourraient être élaborées et utilisées dans les circonstances suivantes :

— Accusé réception d'une demande ou d'une plainte;
— Communication du fait que la demande d'intervention citoyenne formulée est non recevable;
— Communication des démarches réalisées par le Bureau sur la demande et les résultats obtenus;
— Communication pour avertir de la tenue d'une enquête;
— Communication du rapport d'une enquête en lien avec la demande ou la plainte formulée.

Recommandations au bureau de l'ombudsman

11 Mettre en place un plan de communication auprès de la population définissant les initiatives annuelles et ponctuelles à réaliser afin d'assurer la compréhension du rôle du Bureau de l'ombudsman et des modalités pour utiliser ses services.

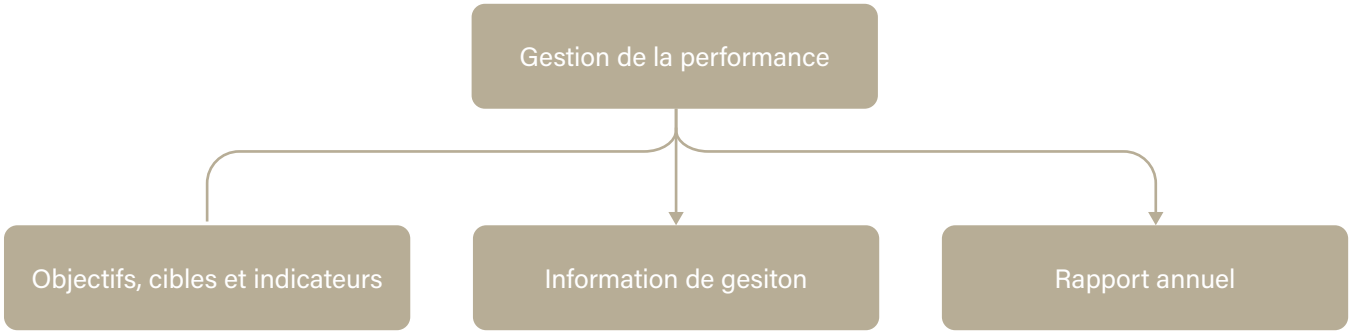
12 Formaliser les communications avec les personnes qui formulent des demandes ou des plaintes.

Gestion de la performance

La gestion de la performance permet à une organisation :

— D'aligner l'action sur les objectifs;
— De mesurer les divers aspects des activités réalisées;
— D'améliorer continuellement les processus;
— De soutenir la prise de décisions;
— D'assurer la pérennité de l'organisation.

La performance dans un contexte de fonction d'ombudsman se doit elle aussi d'être gérée et évaluée. Cela est possible si des objectifs, des cibles et des indicateurs sont définis et si l'information de gestion en lien avec ceux-ci est produite et suivie. Une reddition de comptes est alors possible au conseil municipal, qui peut apprécier cette performance en lien avec les ressources attribuées.



Objectifs, cibles et indicateurs

Les objectifs expriment un engagement en vue d'obtenir un effet ou un bénéfice, et ils contribuent à la réalisation de la mission de l'organisation. Les cibles désignent le niveau du résultat attendu par rapport à une donnée de référence. Les indicateurs décrivent le type de mesure (nombre, ratio, pourcentage, bien livrable, etc.) ainsi que les différents éléments qui seront considérés dans son calcul et pour son suivi. Ces mesures peuvent servir à apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte externe.

Dans le cas d'une fonction d'ombudsman, un tel encadrement favorise la responsabilisation des acteurs concernés, de même que la transparence et l'imputabilité dans la gestion. Il est susceptible d'apporter des avantages au Bureau, à l'administration, au conseil municipal et aux citoyens.

Or, le Bureau ne dispose pas de cet encadrement. Aucun objectif n'a été fixé, et on ne mesure l'activité du Bureau qu'en termes de quantité de demandes et de plaintes, ainsi que de réponses apportées à ces dernières. De plus, ces mesures ne profitent pas d'une analyse permettant d'évaluer et de remettre en question leurs effets sur le fonctionnement du Bureau de l'ombudsman.

Pourtant, il serait pertinent d'élargir cette perspective. Le tableau suivant présente divers aspects qui pourraient être pris en compte dans la définition des objectifs, des cibles et des indicateurs du Bureau.

TABLEAU 6 – ASPECTS À CONSIDÉRER POUR DÉFINIR LE CADRE DE GESTION DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN

Aspects	Questionnements possibles
Efficacité	Est-ce que le traitement des demandes est effectué avec diligence et en conformité avec sa mission?
Qualité	Est-ce que les dossiers comprennent toute l'information nécessaire pour soutenir le problème soumis, le diagnostic posé, les interventions effectuées, le règlement issu de ces interventions et, s'il y a lieu, les recommandations formulées?
Résolution durable	Est-ce que, pour chaque dossier, une analyse du caractère systémique ou non du problème est effectuée et, le cas échéant, est-ce que la tenue d'une enquête est considérée pour approfondir le tout?
Effet	Est-ce que l'action du Bureau contribue à améliorer l'administration et à augmenter la confiance des citoyens à l'égard de la Ville?
Accessibilité	Est-ce que les services de l'ombudsman sont facilement accessibles?

L'annexe 2 fournit des exemples d'indicateurs de performance possibles dans un contexte d'ombudsman.

! Recommandation au bureau de l'ombudsman

13 Entrreprendre une réflexion pour définir des objectifs, des cibles et des indicateurs dans le but d'apprécier la gestion du Bureau de l'ombudsman, mais aussi d'en tirer des observations qui s'inscrivent dans un processus d'amélioration continue.

Informations de gestion

Issues de données brutes opérationnelles et administratives, plusieurs informations sont utilisées dans le cadre des activités d'un ombudsman. Ces données sources doivent être définies, fiables et facilement exploitables de façon à les traduire en informations utiles pour la gestion.

Le Bureau consigne ces données dans un dossier papier, dans le système ACCESS ainsi que dans un fichier Excel qui compile et explique sommairement les demandes reçues. Cette dispersion des sources de données complique la consultation d'un dossier de même que l'exploitation des données.

Nous avons décelé aussi certaines lacunes dans la nature et l'organisation de ces données :

- Le système ACCESS utilisé ne permet pas de colliger la date de fermeture des dossiers.
- Pour plusieurs demandes, la codification sur la recevabilité n'est pas juste.
- La définition de certains champs d'information n'est pas claire. Par exemple, les valeurs possibles du champ « Nature des interventions » ne sont pas définies. Ainsi, il est possible que la codification effectuée soit erronée. De plus, certaines catégories d'interventions sont trop larges et ne permettent pas de produire une information suffisamment utile. Il en est ainsi pour la catégorie « Solution administrative ».
- Il existe plusieurs onglets dans l'outil ACCESS. Or, seuls les champs de l'onglet « Dossier » sont utilisés. Ainsi, il n'y a pas d'informations colligées dans les sections « Lieux visés/ faits », « Contacts », « Interventions », « Enquêtes », « Démarches », « Recommandations » et « Décisions ».
- Le contenu à verser aux dossiers physiques n'est pas précisé. Dans les faits, on y classe très peu d'informations. On devrait y trouver toute l'information nécessaire pour comprendre clairement le problème du citoyen, l'analyse qui en a été faite, les conclusions du Bureau, la nature de l'intervention effectuée, en quoi l'intervention a réglé le problème et, enfin, les communications avec l'administration municipale et le citoyen.

Par ailleurs, à l'exception des quelques réflexions présentées au rapport annuel, on ne trouve pas d'analyses résultant de l'exploitation des données colligées. Ces analyses permettraient de s'assurer de la cohérence des interventions et de leur conformité aux règles internes, en plus d'identifier les tendances et les enjeux systémiques.

Enfin, les règles de sécurité mises en place pour assurer la protection des données détenues par le Bureau ne sont pas documentées.

! Recommandation au bureau de l'ombudsman

14 Identifier l'information dont il a besoin pour soutenir tant ses activités opérationnelles et administratives que ses réflexions stratégiques, structurer cette information pour qu'elle soit facilement exploitable et voir à en assurer la protection.

Reddition de comptes

La reddition de comptes permet aux instances qui détiennent un pouvoir — politique, administratif, financier ou organisationnel — de démontrer qu'elles l'exercent de manière responsable, transparente et justifiable. À cet égard, la résolution de création du Bureau de l'ombudsman stipule que ce dernier doit déposer chaque année au conseil municipal, au plus tard lors du conseil du mois d'avril, un rapport portant sur l'accomplissement de ses fonctions et que ce rapport devient public après son dépôt au conseil.

Dans un contexte d'ombudsman appelé à jouer un rôle dans la transparence, la confiance citoyenne et l'amélioration des services, la reddition de comptes devrait minimalement :

- Rappeler le mandat attribué et la portée des interventions;
- Présenter des statistiques qui reflètent l'activité du Bureau et la performance obtenue quant à l'atteinte des objectifs et cibles;
- Mettre en lumière les enjeux municipaux (problèmes systémiques, effets sur les citoyens, zones de friction en lien avec les règlements municipaux et leur application, etc.);
- Faire état des recommandations formulées et des actions posées pour les appliquer;
- Indiquer les ressources qui lui ont été attribuées et comment elles ont été utilisées.

Le rapport annuel 2024 du Bureau contient l'information suivante :

- Mot de l'ombudsman;
- Faits saillants de l'année;
- Nos valeurs;
- Le cheminement d'une demande;
- La composition du Bureau;
- L'année en chiffres :
  - Évolution des demandes,
  - Mode de réception des demandes,
  - Nombre de demandes par arrondissement,
  - Services visés par les demandes,
  - Résultats des interventions;
  - Les recommandations;
- Pour terminer.

L'appréciation de son contenu a fait ressortir les constats suivants :

> Les statistiques de gestion ne font pas l'objet, pour la plupart, d'interprétations ou d'explications.

> Les demandes non recevables sont mal identifiées.

> La performance réelle du Bureau ne peut être évaluée, puisque les objectifs et les cibles n'ont pas été définis.

> Il n'y a à peu près pas de détails qui sont présentés sur les problèmes soumis au Bureau, leurs effets sur les citoyens, comment ils ont été résolus et en quoi la façon de fonctionner de l'administration municipale a été bonifiée.

> Les recommandations formulées ne sont pas toujours mises en relation avec les situations problématiques dénoncées, et on ne présente pas le suivi des recommandations antérieures.

> Aucune donnée n'est présentée sur l'utilisation des ressources.

> La structure du rapport annuel est établie selon une logique qui ne favorise pas une compréhension structurée de son contenu. Le rôle du Bureau de l'ombudsman et ses outils d'analyse se mélangent avec les sections de constats et d'analyses.

De plus, le cycle de reddition de comptes n'est pas bouclé, puisque le rapport ne fait pas l'objet d'une présentation et de discussions au conseil municipal.

Recommandation au bureau de l'ombudsman

15 Bonifier le rapport annuel afin d'y inclure toute l'information nécessaire pour apprécier la nature des interventions, les effets du Bureau dans le fonctionnement de la Ville ainsi que sa performance autant dans la gestion des plaintes des citoyens que dans la gestion de ses activités en général.

16 Convenir de modalités avec les élus afin que le contenu du rapport fasse l'objet de discussions et envisager la possibilité de le présenter publiquement (conférence de presse, communiqué de presse, etc.).

Commentaires de l'Ombudsman

Dans un premier temps, je tiens à souligner que je souscris aux grandes conclusions du rapport d'audit. Celui-ci met en lumière des enjeux réels et importants. Toutefois, il apparait nécessaire d'y apporter certaines nuances afin de bien situer les constats dans leur contexte.

1. Mise en contexte

Le rapport présente un portrait de la situation actuelle, telle qu'observée en 2025. Or, il m'apparait important de contextualiser l'historique dans lequel le Bureau de l'ombudsman évolue depuis sa création.

Pour bien comprendre la réalité actuelle, il faut remonter à 2005, année de mise en place du service. À l'époque, dans un souci de placer « le citoyen d'abord », la Ville s'est inspirée du modèle de la Ville de Québec pour créer le Bureau de l'ombudsman. Dès le départ, toutefois, cette fonction a été instaurée avec des ressources limitées et sans véritable soutien administratif.

L'ombudsman devait ainsi gérer son budget de manière autonome, avec une présence réduite et sans structure organisationnelle formelle. Ce contexte initial a fortement influencé le développement des pratiques et de la méthodologie du Bureau.

2. Contraintes structurelles

La méthodologie actuellement en place découle directement des moyens limités accordés au Bureau au fil des ans.

Avec une présence équivalant à une journée par semaine, il était difficile de mettre en place une planification stratégique structurée. Les interventions devaient nécessairement être rapides et orientées vers le traitement immédiat des dossiers.

À mon entrée en fonction, aucun processus formel d'intégration ni guide de gestion n'étaient en place. L'apprentissage s'est donc fait de manière empirique, en s'appuyant sur les pratiques internes existantes et sur des échanges ponctuels avec d'autres ombudsmans municipaux. Ces échanges confirmaient d'ailleurs que nos façons de faire étaient comparables sur quelques aspects, malgré le fait que les ressources octroyées à notre Bureau soient inférieures à celles des autres ombudsmans municipaux. Par ailleurs, le Bureau n'a fait l'objet d'aucun ajustement budgétaire significatif depuis plusieurs années. Une part importante des ressources disponibles est consacrée à des fonctions administratives essentielles, telles que le soutien informatique, la comptabilité et la gestion de la paie. Il en résulte une marge de manœuvre très limitée pour recourir à des expertises externes.

Commentaires de l'Ombudsman

3. Relations institutionnelles

Au cours des dernières années, les interactions avec les instances décisionnelles sont demeurées limitées. Elles se sont essentiellement résumées à une rencontre lors de ma nomination et à quelques échanges ponctuels avec la Direction.

Cependant, les récents changements au sein de la Direction générale et du conseil municipal laissent entrevoir une évolution. Une ouverture réelle à l'établissement de canaux de communication plus réguliers est désormais perceptible. À titre d'exemple, une rencontre a eu lieu avec la directrice générale et, pour la première fois, j'ai été invité à présenter mon rapport annuel en personne au conseil municipal.

4. Améliorations apportées

Malgré les contraintes, des améliorations ont été progressivement mises en place au fil du temps.

À la suite des commentaires formulés lors du dépôt du rapport annuel de 2024, des ajustements ont été apportés afin d'en améliorer la clarté et la compréhension. De plus, les observations du vérificateur général ont conduit à des modifications dans certaines pratiques, dans une optique d'optimisation des processus décisionnels. Des changements sont ainsi déjà en cours dans les opérations quotidiennes, en attendant une révision plus globale des méthodes de travail.

5. Réaction aux constats de l'audit

Les constats formulés dans le rapport d'audit sont exigeants et, à certains égards, difficiles. Ils mettent en lumière des lacunes bien réelles dont j'ai toujours été conscient.

Cela dit, il importe de souligner que ces lacunes doivent être analysées à la lumière des conditions dans lesquelles le Bureau a évolué. Le rapport évalue la performance actuelle d'une structure qui n'a pas bénéficié, au fil des années, des ressources et du soutien nécessaires à son développement optimal.

Par ailleurs, l'intégrité et l'équité ont toujours guidé mes interventions. Tous les citoyens sont traités sur le même pied, sans privilèges. Il demeure toutefois essentiel de distinguer équité et empathie, certaines situations nécessitant une approche adaptée sans compromettre les principes d'impartialité.

Commentaires de l'Ombudsman

6. Perspectives et mise en œuvre des recommandations

Je suis convaincu d'être en mesure de contribuer activement à la mise en œuvre des recommandations formulées dans l'audit de performance.

L'expérience acquise au fil des années, combinée à une connaissance approfondie des réalités du rôle d'un ombudsman municipal, constitue un atout pour mener à bien les changements nécessaires. Cette transition pourra s'appuyer sur les ajustements déjà amorcés. Nous entendons notamment recourir à une expertise externe afin d'établir une méthodologie plus structurée et conviviale.

Toutefois, la réussite de cette démarche repose sur une condition essentielle : l'obtention d'un appui politique clair ainsi que de ressources financières adéquates. Ces éléments seront déterminants pour permettre au Bureau de l'ombudsman de remplir pleinement sa mission et de répondre aux attentes exprimées par le vérificateur général dans son l'audit de performance.

Pierre Duchaine
Ombudsman

Annexe I

Éléments pouvant être précisés dans la méthodologie

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Cycle de traitement

Réception des demandes ou des plaintes

— Attitude à l'égard du demandeur ou du plaignant
— Processus
— Ouverture du dossier physique
— Informations sur les prochaines étapes

Vérification de la recevabilité d'une demande ou d'une plainte

— Précisions pour faciliter l'interprétation des balises
— Processus
— Outil pour faciliter la vérification de la recevabilité
— Approbation des décisions relatives à la recevabilité des demandes ou des plaintes
— Communication de la décision sur la recevabilité

Analyse d'une demande ou d'une plainte

— Processus
— Outil pour soutenir l'analyse
— Consultation d'un expert
— Approbation du président
— Fermeture du dossier

Réalisation d'une intervention (avec ou sans avis de la part des commissaires)

— Situation ou une intervention est appropriée
— Processus
— Intervention simple auprès de la Ville ou de son mandataire
— Obtention de la position finale de la Ville
— Appréciation de la position de la Ville
— Intervention avec avis des commissaires
— Déroulement d'une intervention des commissaires
— Communications
— Recommandations
— Fermeture du dossier

Réalisation d'une enquête

— Situations où une enquête est appropriée
— Processus
— Préparation de l'enquête
— Tenue des auditions
— Production du rapport d'enquête
— Communication du rapport d'enquête aux parties prenantes
— Recommandations
— Fermeture du dossier

Protection des renseignements personnels

- ◯ Règles à respecter
- ◯ Mesures de protection à appliquer

Contenu du dossier

- ◯ Recevabilité
- ◯ Analyse de la demande ou de la plainte
- ◯ Interventions
- ◯ Tenue d'une enquête

Suivi des recommandations

- ◯ Processus
- ◯ Communications
- ◯ Approbation du président

Outils

- ◯ Aide-mémoire pour faciliter la vérification de la recevabilité
- ◯ Aide-mémoire pour faciliter l'analyse d'une demande ou d'une plainte
- ◯ Demande d'intervention ou d'enquête provenant d'un commissaire
- ◯ Gabarit sur l'information à communiquer et à recueillir lors d'une intervention
- ◯ Gabarit d'un avis des commissaires
- ◯ Gabarit de plan d'enquête
- ◯ Gabarit d'un rapport d'enquête

Annexe II

Indicateurs de performance possibles dans un contexte d'ombudsman

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Accessibilité et équité d'accès

Domaine	Indicateur	Type
Accessibilité	Délais pour accuser réception d'une plainte	Quantitatif
Accessibilité	Pourcentage de plaintes reçues via différents canaux (Web, courriel, téléphone, en personne, etc.)	Quantitatif
Inclusion	Pourcentage de citoyens issus de groupes vulnérables utilisant le service	Quantitatif
Sensibilisation	Nombre d'activités d'information dans les quartiers	Quantitatif

Efficacité opérationnelle

Domaine	Indicateur	Type
Délais	Délais de traitement d'un dossier	Quantitatif
Délais	Pourcentage de dossiers traités dans les délais prévus	Quantitatif
Gestion des dossiers	Pourcentage de dossiers résolus sans enquête formelle, médiation ou facilitation	Quantitatif
Gestion des dossiers	Taux de réouverture des dossiers	Quantitatif

Qualité des interventions

Domaine	Indicateur	Type
Analyse	Pourcentage de dossiers identifiant un enjeu systémique	Quantitatif
Qualité	Satisfaction des plaignants (sondage postdossier)	Qualitatif
Qualité	Satisfaction des services municipaux impliqués	Qualitatif
Rigueur	Pourcentage de recommandations appuyées par une analyse complète	Qualitatif

Impact sur l'administration municipale

Domaine	Indicateur	Type
Recommandations	Nombre de recommandations émises	Quantitatif
Recommandations	Pourcentage de recommandations acceptées par l'administration	Quantitatif
Mise en œuvre	Pourcentage de recommandations mises en œuvre dans les délais	Quantitatif
Amélioration	Nombre de processus municipaux modifiés grâce aux interventions	Quantitatif

Confiance citoyenne et transparence

Domaine	Indicateur	Type
Confiance	Taux de satisfaction global envers l'ombudsman	Qualitatif
Confiance	Pourcentage de citoyens qui connaissent l'existence du service	Quantitatif
Transparence	Publication du rapport annuel dans les délais	Quantitatif
Transparence	Clarté des rapports (évaluée par un panel externe)	Qualitatif

Indépendance et intégrité

Domaine	Indicateur	Type
Indépendance	Nombre d'interventions politiques ou pressions signalées	Quantitatif
Intégrité	Respect des normes de confidentialité	Qualitatif
Ressource	Adéquation du budget et du personnel	Qualitatif
Gouvernance	Accès complet à l'information municipale	Qualitatif

Contribution à l’amélioration continue

Domaine	Indicateur	Type
Prévention	Nombre d’actions de prévention (formations, guides, avis, etc.)	Quantitatif
Innovation	Adoption de nouvelles pratiques (ex. : outils numériques)	Qualitatif
Collaboration	Nombre de rencontres structurées avec les directions municipales	Quantitatif
Apprentissage	Participation à des réseaux d’ombudsmans	Quantitatif

Chapitre **5**

Crédit photo : Mac photographie

Suivi des recommandations

La gouvernance et les pratiques de gestion de la Société de transport du Saguenay

et

La gestion des activités d'entretien du matériel roulant de la Société de transport du Saguenay

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général

Table des matières

1	Objectif et portée du suivi	**153**
2	La gouvernance et les pratiques de gestion de la STS	**156**
	2.1 - Appréciation générale de la mise en œuvre des recommandations	156
	2.2 - Détail de la mise en œuvre des recommandations	157
	2.3 - Résumé de l'état d'avancement des recommandations	168
3	La gestion des activités d'entretien du matériel roulant de la STS	**172**
	3.1 - Appréciation générale de la mise en œuvre des recommandations	172
	3.2 - Détail de la mise en œuvre des recommandations	173
	3.3 - Résumé de l'état d'avancement des recommandations	186

Objectif et portée du suivi

Objectif

Lorsque le vérificateur général (VG) formule des recommandations, il est de la responsabilité de l'administration municipale de les considérer et d'agir en conséquence. Il devient donc nécessaire d'effectuer un suivi afin d'apprécier les actions posées pour répondre aux recommandations formulées et aux risques soulevés lors de nos audits. Ce chapitre permet ainsi d'atteindre deux principaux objectifs :

— Évaluer le degré d'application des recommandations mentionnées par le VG dans ses rapports des années antérieures;
— Informer les élus municipaux de la réponse de l'administration aux audits réalisés.

Portée

Le suivi porte sur les mesures correctives en lien avec les lacunes visées par les recommandations du Bureau du vérificateur général de la Ville de Saguenay (BVGVS) dans ses rapports au conseil municipal. Il s'appuie sur les déclarations des gestionnaires et ne constitue pas un audit ni un examen.

Conséquemment, il n'offre pas de degré d'assurance. Les procédés mis en œuvre pour évaluer la plausibilité des informations fournies sont majoritairement de la prise de renseignements, des analyses et de la discussion. Ces procédés sont effectués en fonction du plan d'action produit par la Direction générale de la STS quant à sa réponse aux recommandations formulées par le vérificateur général.

Échéance

Selon la méthodologie d'audit, il est de bonne pratique d'effectuer ces suivis tous les trois ans. Le suivi inclut deux audits précis, soit la gouvernance et les pratiques de gestion de la STS, ainsi que la gestion des activités d'entretien du matériel roulant de la STS.

Conclusions quant aux recommandations formulées

Afin de conclure sur chaque recommandation, le vérificateur général utilise la nomenclature suivante :

Appliquée	La réponse de l'administration est en adéquation avec la recommandation et permet de répondre au risque soulevé dans le rapport d'audit.
Partiellement appliquée – Progrès satisfaisant	Malgré certains écarts entre la réponse de l'administration et la recommandation au rapport d'audit, le risque relevé lors de l'audit a été ramené à un niveau satisfaisant.
Partiellement appliquée – Progrès insatisfaisant	La réponse de l'administration n'a pas permis de couvrir suffisamment les risques soulevés dans l'audit. Cela peut découler d'une mise en œuvre partielle jugée insuffisante ou encore d'une réponse qui diverge de la recommandation sans atténuer considérablement le risque soulevé.
Non appliquée	L'administration n'a pas ou a peu répondu à la recommandation. Celle-ci reste cependant d'actualité et le risque soulevé lors de l'audit conserve sa pertinence.
Caduque	À la suite de changements organisationnels, le risque soulevé lors de l'audit n'est plus pertinent et, conséquemment, la recommandation formulée n'est plus d'actualité. Le terme *caduque* est aussi applicable lorsque la Ville a répondu d'une manière différente à la recommandation formulée tout en ayant permis d'éliminer ou de réduire le risque initial de manière satisfaisante.

Comme aucune recommandation n'a été considérée comme caduque lors du présent suivi, ce terme n'est pas mentionné dans les tableaux de suivis afin d'en alléger la lecture. Le tableau ci-dessous résume l'appréciation globale des recommandations par mandat.

État d'avancement général des suivis de recommandations

Audit faisant l'objet d'un suivi	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée	Pourcentage des recommandations appliquées et satisfaisantes
Gouvernance et pratiques de gestion à la STS	17 (59 %)	7 (24 %)	5 (17 %)	0 (0 %)	83 %
Gestion des activités d'entretien du matériel roulant	21 (51 %)	7 (17 %)	12 (29 %)	1 (3 %)	68 %
Total	**38 (54 %)**	**14 (20 %)**	**17 (24 %)**	**1 (2 %)**	**74 %**

La gouvernance et les pratiques de gestion à la STS

Appréciation générale de la mise en œuvre des recommandations

De manière générale, la Société de transport du Saguenay (STS) a réalisé des progrès importants depuis l'audit initial en mettant en place des mesures structurantes qui améliorent significativement ses pratiques de planification, de gouvernance et de gestion. Les recommandations relevant directement de la STS ont, pour la plupart, été appliquées de manière satisfaisante, voire complète, notamment en matière de planification stratégique, de gouvernance interne et de gestion des ressources humaines. Ces avancées témoignent d'une volonté réelle de moderniser les pratiques, de mieux encadrer la performance et de renforcer la rigueur de la reddition de comptes.

La STS s'est dotée d'outils, de pratiques et de mécanismes qui renforcent sa capacité à suivre et à piloter ses activités, et elle démontre une volonté claire de poursuivre les améliorations engagées. La mise en œuvre des recommandations est donc globalement satisfaisante pour les éléments sous sa responsabilité directe, mais nécessite encore des ajustements et une mobilisation accrue de la Ville pour atteindre une application complète et durable de l'ensemble des recommandations.

Sur l'ensemble des recommandations formulées, 59 % sont jugées complètement mises en œuvre, 24 % partiellement mises en œuvre et satisfaisantes, et 17 % présentent une mise en œuvre jugée insatisfaisante.

Les principaux enjeux concernent, d'une part, la collaboration avec la Ville de Saguenay, qui n'a pas pleinement assumé son rôle dans l'établissement d'attentes, la coordination stratégique ou la planification des redditions de comptes. D'autre part, ces enjeux portent sur la nécessité pour la STS d'achever la formalisation et la documentation de certains processus, notamment en matière de suivi budgétaire et de gestion des actifs. Ces éléments limitent encore la cohérence globale entre la planification, l'allocation des ressources et l'appréciation de la performance.

Enfin, il importe de souligner la mobilisation constante des équipes de la STS et la capacité de l'organisation à adopter, à intégrer et à opérationnaliser de nouvelles pratiques en relativement peu de temps.

Qu'il s'agisse de l'implantation d'un programme d'évaluation du rendement, de l'amélioration de la qualité de l'information transmise aux administrateurs, de la révision des processus financiers ou de la modernisation du suivi des projets, la STS démontre une maturité organisationnelle croissante et un engagement marqué à améliorer sa performance globale. La poursuite des efforts engagés, combinée à une participation plus soutenue de la Ville, permettra d'assurer la pleine mise en œuvre des recommandations.

Les travaux et analyses ont porté sur la gouvernance et les pratiques de gestion de la STS, principalement sur la période allant de novembre à décembre 2025. Il est cependant possible que certaines informations obtenues et traitées concernent des situations à l'extérieur de cette période.

Détail de la mise en œuvre des recommandations

Stratégie organisationnelle

Problématiques soulevées lors de l'audit

Lors de l'audit, il a été constaté :

- Que la STS ne disposait d'aucun plan stratégique de développement du transport en commun documenté, détaillé et communiqué, comme l'exige la réglementation, ni d'aucune autre stratégie établie, concertée et partagée avec les parties prenantes;
- Qu'aucune attente ni aucun objectif spécifique n'avaient été formellement communiqués aux directions et aux services de la STS par la direction ni aucune orientation quant aux alignements stratégiques à respecter.

L'absence de planification stratégique entraînait un manque de vision commune entre les différentes parties prenantes et ne permettait pas un suivi efficace de la performance.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à cette situation, la Direction générale de la STS a mandaté une firme externe pour l'accompagner dans l'élaboration de son plan stratégique. Dans le cadre de cet exercice, plusieurs démarches de consultation ont été menées : sondages auprès des usagers, entrevues avec les élus municipaux, consultations auprès des employés de la STS et ateliers participatifs avec les citoyens. Ce plan stratégique s'articule autour de quatre grandes orientations, toutes cohérentes avec la mission de la STS, à savoir : « Offrir le bon service, au bon endroit, au bon moment. » Pour chacune d'elles, des objectifs précis ont été définis et leur atteinte est mesurée à l'aide d'indicateurs de performance pertinents et alignés sur les objectifs. Les indicateurs de performance ont été clairement définis, de même que leurs cibles et la méthodologie de calcul associée.

Le plan stratégique a été adopté par le conseil d'administration de la STS, puis entériné par le conseil municipal de Saguenay; il a ensuite été présenté à l'ensemble des parties prenantes. Il a également été décliné en un plan d'action cohérent, qui identifie pour chaque action un responsable, un échéancier et un pourcentage d'avancement. Le plan stratégique a fait l'objet d'une large diffusion auprès des différentes parties prenantes, notamment lors d'une séance de presse, de l'assemblée annuelle des employés ainsi que d'une présentation à la Ville de Saguenay.

Le sondage réalisé par le Bureau du vérificateur général (BVG) auprès des employés indique que l'ensemble des personnes interrogées a reçu la planification stratégique et connaît certains des objectifs et indicateurs qui y sont présentés. Par ailleurs, des rencontres de suivi (« lacs-à-l'épaule ») sont tenues afin d'assurer le suivi du plan stratégique et des actions en cours, permettant aux services de demeurer informés de l'évolution des attentes.

Depuis son adoption, les directions effectuent des suivis réguliers auprès du conseil d'administration sur la mise en œuvre du plan stratégique, notamment en ce qui concerne la refonte du réseau, la modification de l'offre de service, le transport à la demande et le développement d'Accès Vélo. Les redditions de comptes portent sur les points importants, présentent le suivi et fournissent des explications d'écarts pertinentes.

La planification stratégique a été révisée en 2025, avec l'analyse et l'actualisation des indicateurs de performance, la mise à jour du cadre financier et l'actualisation des plans directeurs triennaux, ce qui démontre une volonté d'amélioration continue et une intégration de la planification stratégique aux opérations de la STS et vice-versa.

Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS d'avancer avec une orientation partagée, de renforcer la cohérence de ses décisions et de conclure à une mise en œuvre complète des recommandations 1, 2 et 3.

Cohérence des orientations stratégiques entre la STS et la Ville

Problématiques soulevées lors de l'audit

Lors de l'audit, il a été constaté que :

- La Ville de Saguenay et la STS n'avaient pas développé de vision commune du transport collectif;
- La Ville de Saguenay n'avait pas réalisé son dernier exercice de planification stratégique en suivant un processus collaboratif avec la STS;
- Les attentes de la Ville en matière de surveillance de la STS demeuraient imprécises.

L'absence de vision commune et de processus collaboratif entre la Ville de Saguenay et la STS entraînait un manque de cohérence dans la planification et la gestion du transport collectif, ce qui pouvait conduire à des décisions non alignées avec les besoins réels des usagers et des objectifs de développement durable de la Ville.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à cette situation, le directeur de la planification réseau, projets et électrification participe, depuis 2022, au comité de suivi du Plan de mobilité durable intégrée de la Ville de Saguenay. Des rencontres mensuelles sont tenues entre les directions des deux organisations afin d'assurer un suivi des orientations stratégiques, des enjeux et des dossiers à prendre en charge. La STS n'a toutefois pas été associée à l'élaboration des orientations stratégiques de la Ville ni consultée dans le cadre de la planification stratégique municipale 2024-2030. Malgré cette absence d'implication en amont, la STS contribue à la mise en œuvre de certaines orientations municipales par sa participation à divers comités. Par ailleurs, la présence de membres du conseil municipal au sein du conseil d'administration de la STS constitue un mécanisme informel de liaison entre les deux organisations.

La STS a présenté son plan stratégique aux élus de Saguenay ainsi qu'à la mairesse et à son cabinet. Le plan stratégique a été approuvé par le conseil municipal de la Ville.

Une proposition de format et de fréquence de redditions de comptes a été soumise par écrit à la Ville de Saguenay par le directeur général de la STS. La STS est maintenant tenue d'envoyer trois redditions de comptes chaque année à la Ville de Saguenay. La STS se conforme généralement aux exigences de redditions de comptes, bien que certaines redditions n'aient pas été transmises à certains moments de l'année. Par ailleurs, en ce qui concerne la reddition de comptes du 31 décembre, la STS dépose les états financiers audités plutôt que les résultats financiers selon le format prévu, ce qui ne respecte pas les délais initiaux établis, mais a été accepté par la Ville pour cette reddition bien précise.

Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations

Bien que la STS ait rempli ses obligations en transmettant et en présentant sa planification stratégique, la recommandation 4 n'a pas été mise en œuvre de façon satisfaisante par la Ville. En effet, lors de nos échanges, il est apparu que la STS avait pris l'initiative d'établir un dialogue et d'organiser des rencontres avec la Ville. En revanche, nous n'avons pas constaté d'initiatives de la Ville visant à définir des attentes ou des objectifs ni à mettre en place un mécanisme facilitant ces échanges, bien que cette responsabilité lui ait été attribuée dans la recommandation. La Ville doit donc mieux assumer son rôle vis-à-vis de la STS et est encouragée à prendre davantage d'initiatives concernant la performance des organismes sous sa responsabilité.

Ensuite, la mise en œuvre de la recommandation 5 par la Ville est jugée partiellement satisfaisante, car aucune preuve n'a été observée permettant de confirmer que la Ville a réalisé une analyse visant à valider la cohérence de la planification stratégique avec ses propres orientations. Alors que la STS a rempli ses obligations en transmettant et en présentant sa planification stratégique aux instances de la Ville, il était attendu que cette dernière en examine la teneur et en valide la pertinence. La Ville aurait pu faire preuve de davantage de proactivité, alors que les démarches ont été principalement menées par la STS dans le cadre de ses propres processus.

Enfin, l'application des recommandations 6 et 7 est jugée insatisfaisante dans la mesure où la proposition de reddition de comptes se limite à la transmission d'états financiers trimestriels à la trésorière de la Ville dans le seul but de soutenir la préparation des redditions financières quadrimestrielles de la Ville. Aucune reddition annuelle ni présentation des résultats ou de la performance globale de la STS au conseil municipal ne sont prévues. Dans les faits, l'information transmise concerne exclusivement l'aspect financier et ne permet pas d'évaluer la qualité, ni la constance des services, ni l'avancement de projets structurants, notamment ceux liés à l'électrification des transports. Considérant que la Ville est appelée à approuver les règlements d'emprunt de la STS, elle devrait disposer d'informations suffisantes pour apprécier l'évolution des projets majeurs de celle-ci. De plus, l'appréciation quant à la suffisance de l'information a été effectuée par la Commission des finances, alors qu'il aurait été approprié que cette réflexion soit portée à l'attention du conseil municipal. Il est également à noter qu'une situation de gouvernance soulève des enjeux de transparence : trois des cinq élus municipaux présents à la Commission des finances siégeaient aussi au conseil d'administration de la STS. Ces élus ont à la fois proposé et appuyé la recommandation au sein du conseil d'administration de la STS, puis voté en faveur de cette même proposition à la Commission des finances de la Ville. Une approbation par le conseil municipal aurait permis de mieux préserver les principes de neutralité et de transparence.

Bien que la Commission des finances se soit dite satisfaite des éléments reçus, l'information financière fournie demeure sommaire. Elle présente une projection sur 12 mois des revenus et des dépenses réels ainsi que l'écart avec le budget, sans toutefois exposer les données détaillées du réel et du budget, ce qui ne permet pas à la Ville d'en évaluer l'ampleur.

Pratiques en matière de gouvernance

Problématiques soulevées lors de l'audit

Lors de l'audit, il a été constaté :

- Que la définition des rôles et responsabilités des administrateurs de la STS n'était ni suffisamment documentée ni clairement assumée;
- Que les nouveaux administrateurs ne bénéficiaient pas d'un programme d'intégration ou d'une formation spécifique portant sur l'exercice de leurs rôles et responsabilités;
- Qu'un guide d'éthique avait été établi, mais non adopté par le conseil d'administration et non déployé au niveau de la haute direction et des administrateurs;
- Qu'aucun comité d'éthique n'avait été formé, alors que le guide d'éthique faisait état de la composition d'un comité responsable de l'éthique, désigné par résolution;
- Que les administrateurs de la STS n'avaient pas accès à toutes les informations pertinentes et nécessaires à une prise de décisions éclairée et au moment opportun;
- Qu'aucun comité pour le suivi des finances n'était en place.

L'absence de documentation adéquate sur les rôles et responsabilités des administrateurs, le manque de formation et d'intégration, ainsi que l'inefficacité dans l'adoption d'un guide d'éthique et la création d'un comité d'éthique limitaient la transparence, l'efficacité de la gouvernance et la prise de décisions éclairée au sein de la STS.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à cette situation, une formation sur les rôles et responsabilités des administrateurs a été donnée en mars 2022. Cette formation sera mise à jour et offerte aux nouveaux membres du conseil d'administration à la suite des élections de novembre 2025. De plus, un guide d'accueil destiné aux administrateurs a été formalisé et transmis à chacun. Ce guide prévoit les rôles et responsabilités, ainsi que les devoirs et obligations des administrateurs, incluant l'approbation des orientations stratégiques, le suivi de la performance, la supervision des finances et l'évaluation du directeur général. Une mise à jour est en cours afin d'accompagner les membres du prochain conseil d'administration nommé après les élections de novembre 2025. Les administrateurs dont le mandat sera renouvelé recevront également la nouvelle version du guide.

Un guide d'éthique a été adopté par le conseil d'administration en 2022. Une formation a été offerte en amont de son adoption, et elle est également donnée lors de l'arrivée de nouveaux administrateurs. Un processus annuel de déclaration des conflits d'intérêts des administrateurs et de la haute direction a été mis en place. Une déclaration des conflits d'intérêts a été signée par l'ensemble des membres du conseil d'administration, la Direction générale, la haute direction et les cadres intermédiaires. De plus, le conseil d'administration a créé un comité d'éthique qui se réunit en moyenne deux fois par an.

Enfin, un comité de suivi des finances a été formé par le conseil d'administration de la STS en mars 2022 pour étudier et traiter les enjeux financiers de l'organisation. Composé de trois membres du conseil d'administration et du directeur des finances, ce comité se réunit mensuellement. Les éléments présentés lors de ces réunions sont jugés pertinents et suffisamment détaillés.

Le conseil d'administration a également modifié le fonctionnement de ses séances : les documents relatifs au conseil sont désormais envoyés quatre jours avant la séance, et le comité de suivi des finances se tient une semaine avant le conseil d'administration. Les dossiers déposés avant les séances du conseil d'administration incluent des indicateurs pertinents (achalandage, consommation de diesel, etc.), des analyses détaillées, le compte rendu du comité de suivi des finances, l'approbation des comptes ainsi que le suivi des projets.

Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS de renforcer sa transparence et l'efficacité de sa gouvernance, de favoriser une prise de décisions éclairée en assurant une meilleure préparation et intégration des administrateurs, de favoriser une gestion éthique claire ainsi qu'un suivi rigoureux des enjeux financiers et des conflits d'intérêts, et de conclure à une mise en œuvre complète des recommandations 8, 9, 10, 11 et 12.

Bien que les délais aient été fixés et respectés, il convient de souligner que la documentation préalable à une réunion du conseil d'administration implique l'examen d'un nombre important de documents (parfois plus de 350 pages) qui pourrait rendre le délai de quatre jours insuffisant. Bien que la STS ait agi à la suite des exigences formulées par le BVGVS en 2021, il serait pertinent de réfléchir à la possibilité de réduire le volume de documents, par exemple en fournissant des sommaires ou en précisant les points traités, afin d'assurer une prise de connaissance plus efficace pour les membres du conseil d'administration.

Pratiques de gestion

Ressources humaines

Problématiques soulevées lors de l'audit

Lors de l'audit, il a été constaté que :

— La STS n'avait pas mis en place de processus de planification des besoins de main-d'œuvre;
— Les rôles et responsabilités en matière de ressources humaines étaient mal compris;
— La STS n'avait pas mis en place de processus d'évaluation du rendement;
— Les descriptions de postes n'avaient pas fait l'objet d'une mise à jour et n'avaient pas été validées par les détenteurs de postes;
— La STS ne transmettait pas systématiquement à ses employés les procédures et politiques en matière de ressources humaines, ce qui ne lui permettait pas de se conformer notamment aux exigences réglementaires en matière de harcèlement psychologique.

L'absence de processus de planification des besoins de main-d'œuvre, de clarification des rôles et responsabilités en matière de ressources humaines, de système d'évaluation du rendement et de mise à jour des descriptions de postes entraînait une gestion des ressources humaines inefficace, marquée par des risques de confusion quant aux attentes et aux performances, ainsi qu'un manque de visibilité sur les besoins en personnel. Cela pouvait également nuire à la motivation des employés et à la gestion de la performance au sein de la STS.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à cette situation, le directeur des ressources humaines de la STS réalise chaque année un portrait de la main-d'œuvre ainsi qu'un plan des effectifs pour l'ensemble des directions, incluant les besoins de personnel, l'occupation des postes et les indicateurs clés. Cette planification s'inscrit dans l'orientation 4 du plan stratégique, qui vise l'amélioration de l'efficience et le développement d'une culture d'amélioration continue grâce à une gestion optimale du capital humain, et prévoit des indicateurs de performance pertinents. De plus, un plan de relève a été complété pour l'atelier mécanique, et des plans de redondance et de relève sont en développement pour l'ensemble de la STS.

Le comité des ressources humaines a été officiellement constitué par le conseil d'administration. Ce comité a pour mission de recommander des actions sur les stratégies de recrutement, de formation, de développement des employés et de gestion de la performance, ainsi que sur l'évaluation des besoins en main-d'œuvre. Des descriptions de postes pour le directeur des ressources humaines, la conseillère en RH et la conseillère en santé, sécurité et environnement ont été élaborées, puis présentées à l'ensemble des directions lors d'un comité directeur.

Afin d'éviter toute confusion, les descriptions de postes des directions incluent désormais une section précisant clairement leurs rôles et responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. En collaboration avec chacune des directions, l'ensemble des postes de la STS a été décrit et documenté. Ces descriptions de postes sont mises à jour annuellement. Le travail réalisé a été présenté et approuvé par le comité des ressources humaines, puis entériné par le conseil d'administration. Il convient également de noter que la Direction des ressources humaines s'efforce d'intégrer la gestion de la relève dans ses processus afin d'assurer la continuité des opérations au sein de l'organisation.

Un dispositif d'évaluation du rendement du personnel est en place depuis 2024. Le programme repose sur trois rencontres annuelles et sur une approche d'évaluation bidirectionnelle. La première rencontre permet à l'employé et à son gestionnaire de convenir des objectifs annuels et de signer le plan d'action, qui est ensuite déposé à la Direction des ressources humaines. Une rencontre de mi-année sert à vérifier l'avancement des objectifs et à les ajuster au besoin. La rencontre finale, en fin d'année, permet d'effectuer l'évaluation globale et d'établir les objectifs de performance et de développement pour l'année suivante. Les outils mis en place sont pertinents par rapport à l'objectif de la recommandation, bien que certains n'aient pas encore été complétés en raison de la mise en place récente de ce nouveau processus. Cependant, plusieurs évaluations étaient déjà complètes, ce qui montre la solidité du dispositif et laisse présager une utilisation optimale à l'avenir.

Entre 2022 et 2023, de nombreuses politiques et procédures ont été mises à jour. Ces mises à jour ont été présentées aux employés concernés, qui ont ensuite dû signer une fiche de réception confirmant qu'ils en avaient pris connaissance. En outre, la Direction des ressources humaines a révisé et corrigé la politique contre le harcèlement pour se conformer aux normes en vigueur. La STS travaille à la mise en place d'une plateforme en ligne pour diffuser des formations et garantir la mise à jour continue des connaissances de son personnel. Les politiques sont actuellement accessibles sur leur serveur, et un sondage réalisé par le BVG auprès des employés a confirmé que ceux-ci connaissent les procédures et savent où les consulter au besoin.

Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS d'avoir une gestion des ressources humaines plus structurée et efficace en assurant la planification des besoins en main-d'œuvre, la clarification des rôles et responsabilités, une évaluation du rendement transparente ainsi que la mise à jour des descriptions de postes. Elles contribuent également à améliorer la communication des politiques et procédures aux employés, à renforcer la motivation du personnel et à favoriser un environnement de travail plus cohérent et aligné avec les objectifs stratégiques de l'organisation. Ces nouvelles pratiques permettent de conclure à une mise en œuvre complète des recommandations 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19.

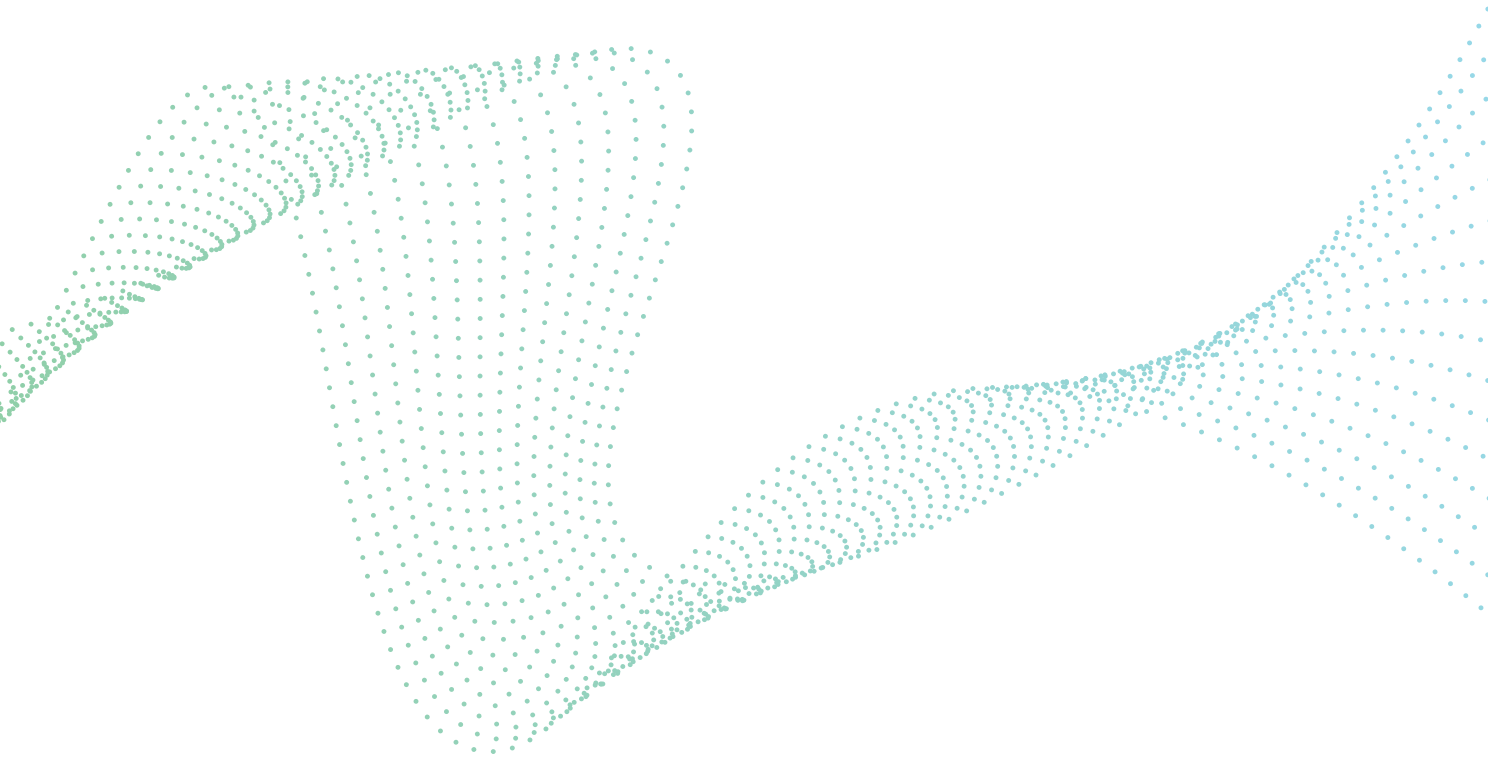
Ressources financières

Problématiques soulevées lors de l'audit

Lors de l'audit, il a été constaté que :

- La STS n'élaborait pas d'objectifs budgétaires par activité en lien avec des orientations organisationnelles;
- La STS n'était pas en mesure d'apprécier la performance financière de chaque secteur, car aucun indicateur de gestion ni cible n'étaient formellement établis, et les attentes n'étaient pas communiquées aux gestionnaires;
- Le processus budgétaire n'était pas mené dans une logique de collaboration entre l'ensemble des gestionnaires;
- La STS réalisait une analyse comparative des résultats avec les résultats antérieurs ou avec le budget, mais sans expliquer les écarts;
- La STS ne fournissait aucune analyse périodique des résultats aux gestionnaires.

Ces pratiques pouvaient entraîner une allocation inadéquate des fonds entre les différentes directions de la STS, ce qui risquait de compromettre l'efficacité et la pertinence des investissements. De plus, comme le processus de planification budgétaire ne se faisait pas de manière participative, certains besoins pouvaient ne pas être exprimés ou pris en compte.
En ce qui concerne la phase d'exécution du budget, l'analyse informelle des écarts et le manque de documentation détaillée ne permettaient pas d'identifier des tendances, d'expliquer les causes des écarts, ni de mettre en place des mesures correctives appropriées et en temps opportun. Cela limitait la capacité de la STS à ajuster sa gestion financière de manière proactive et à éviter des dérives budgétaires.



Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à cette situation, la STS a mis en place un processus budgétaire formalisé. L'élaboration du budget est maintenant un processus collaboratif; le directeur financier implique l'ensemble des directions afin que tout le monde se sente concerné par le budget. Des indicateurs de performance sont également suivis et transmis au conseil d'administration, notamment l'achalandage, les dépenses de carburant, l'atteinte des cibles budgétaires ainsi qu'un tableau de suivi des dépenses en transport adapté.

Le budget inclut des hypothèses budgétaires documentées et soumises pour approbation au conseil d'administration. Certaines hypothèses sont établies conjointement avec la Ville, tandis que d'autres sont élaborées directement par la STS en fonction de la planification stratégique. L'ensemble de ces hypothèses est ensuite validé par le comité de suivi des finances avant de faire l'objet d'une approbation au conseil d'administration. Le comité de suivi des finances et le conseil d'administration prennent systématiquement connaissance des résultats mensuels afin de faire une revue critique des explications d'écarts fournies par le trésorier et directeur des finances et des ressources matérielles. Au besoin, il statue sur les éléments nécessitant des mesures correctives. Lors des comités de direction, une présentation des états financiers regroupés est faite, et des discussions ont lieu concernant les grands constats. Cette analyse est présentée mensuellement au conseil d'administration et aux directions.

Enfin, avant chaque séance du conseil d'administration et du comité de suivi des finances, le trésorier et directeur des finances et des ressources matérielles prépare, sur une base mensuelle et à l'intention du directeur général, une documentation complète portant sur le suivi des résultats, les indicateurs de performance ainsi que l'analyse des écarts, et ce, dans le cadre de la préparation desdites rencontres. Cette documentation est ensuite transmise au comité de suivi des finances, au conseil d'administration et aux gestionnaires, selon les besoins, individuellement ou en comité de direction.

Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations

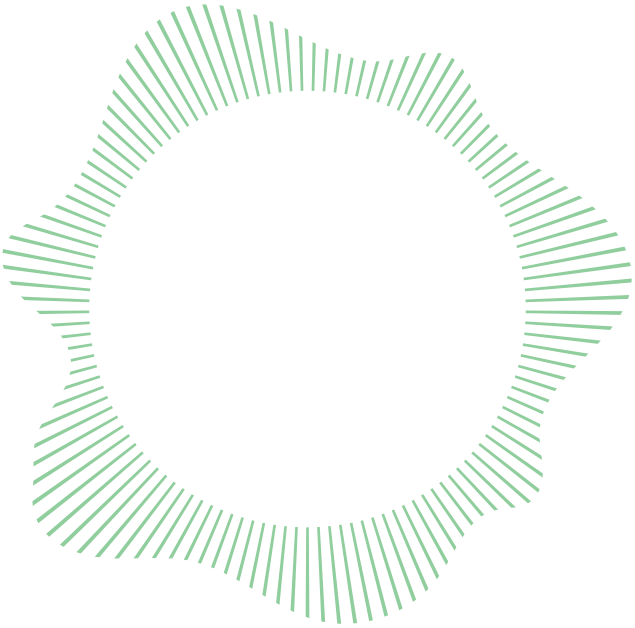
Ces initiatives permettent à la STS de mettre en place un processus budgétaire plus structuré, transparent et participatif. Cela renforce ainsi la qualité de l'allocation des ressources, la responsabilisation des directions et la capacité de l'organisation à suivre, à analyser et à ajuster sa performance financière de façon proactive. Ces éléments permettent de conclure à une mise en œuvre satisfaisante de la recommandation 22.

Il convient toutefois de souligner que des efforts restent à déployer pour mettre en œuvre les recommandations suivantes :

— Recommandation 21 : Bien que des explications sur les écarts soient fournies manuellement sur les feuilles de travail, l'analyse des écarts semble encore en phase de perfectionnement. Il est nécessaire que les directions des finances affinent la méthode d'appréciation et d'explication des écarts afin de rendre cette analyse plus systématique et structurée. La recommandation est donc jugée partiellement satisfaisante à ce stade.
— Recommandation 23 : Bien qu'un processus budgétaire global ait été mis en place, cette documentation reste incomplète. En effet, il manque des précisions sur la méthodologie de suivi budgétaire, les outils utilisés, la fréquence des contrôles et les indicateurs de performance à analyser. De plus, la procédure de préparation du fichier budgétaire, la consultation des parties prenantes et le calendrier des échéances ne sont pas suffisamment détaillés. Ces éléments doivent être précisés pour garantir un suivi budgétaire rigoureux et une planification efficace. Ainsi, la mise en œuvre de cette recommandation est jugée insatisfaisante.

— Recommandation 20 : Lors de l'examen de la planification stratégique, plusieurs cibles ont été définies, telles que la rentabilité des lignes, le coût de maintenance des autobus et le taux de réalisation du programme d'électrification. Cependant, il a été constaté que ces indicateurs ne sont pas clairement intégrés dans la documentation du budget de fonctionnement. Il existe un manque de lien direct entre les objectifs stratégiques et les objectifs budgétaires suivis, ce qui pourrait nuire à la transparence et à la traçabilité des actions menées par la STS dans l'atteinte de ses objectifs. Ainsi, la mise en œuvre de cette recommandation est jugée partiellement satisfaisante.
— Recommandation 24 : L'analyse des écarts entre le budget et le réalisé demeure perfectible. Une documentation complète et formelle doit encore être élaborée afin de consigner les écarts observés ainsi que leurs explications. Il serait également pertinent de mettre en place des tableaux de bord présentant de manière structurée les résultats, les écarts importants et les justifications correspondantes. Par ailleurs, bien qu'une extrapolation des dépenses réelles à une base annuelle soit effectuée lors de la reddition de comptes présentée à la Ville, ce type de projection n'est pas réalisé dans le suivi budgétaire interne de la STS, ce qui limite la visibilité sur l'ampleur des écarts observés dans le fonctionnement. De plus, aucune projection annuelle complète n'est communiquée aux directeurs en interne, les empêchant ainsi de suivre pleinement l'utilisation de leur budget. Ainsi, la mise en œuvre de cette recommandation est jugée partiellement satisfaisante.

En somme, alors que des efforts ont été faits pour établir des processus clairs, la documentation et les outils actuels nécessitent encore des ajustements pour assurer une meilleure préparation et un suivi plus rigoureux des recommandations. Il est donc essentiel que la STS précise davantage ses méthodologies, ses outils et son calendrier afin d'améliorer la cohérence entre la planification stratégique et l'allocation des ressources.



Ressources matérielles

Problématiques soulevées lors de l'audit

Lors de l'audit, il a été constaté que :

- La STS ne possédait pas d'orientation formelle ni informelle de la part des administrateurs en matière de suivi de projets;
- La STS n'avait pas élaboré de documentation sur des critères spécifiques en matière de priorisation des projets d'immobilisations et de maintien des actifs en lien avec la stratégie et les objectifs de l'organisation;
- La STS n'avait pas défini de processus clair en matière de gouvernance de projets;
- La planification des investissements de la STS (appelé « PQI ») déposée au ministère des Transports (ancienne appellation du ministère des Transports et de la Mobilité durable, ou « MTMD ») était présentée sur une période de 5 ans au lieu de 10 et ne comprenait pas de plan de maintien des actifs ni de description des projets;
- La STS n'exerçait pas un suivi systématique de ses projets d'immobilisations ou de maintien des actifs.

Ces pratiques entraînaient des conséquences sur la capacité des administrateurs et des autres parties prenantes, dont la Ville de Saguenay, à apprécier et évaluer, selon des critères objectifs ou convenus, la gestion des actifs de la STS. En outre, l'absence de documentation ou de validation des suivis budgétaire et d'échéancier par projet ne permettait pas à la STS d'exercer un contrôle adéquat. Cette situation présentait des risques pour les administrateurs et la Ville de Saguenay, qui pouvaient devoir honorer des obligations financières qui dépasseraient la capacité de payer de la STS.

Mesures mises en place par la STS

Pour remédier à cette situation, la STS met à jour chaque année son plan d'investissement, appelé maintenant Plan décennal des immobilisations (ci après « PDI »). Nous avons également constaté que le PDI est bien transmis au MTMD. Par ailleurs, la STS nous a confirmé qu'elle prenait en compte plusieurs facteurs dans l'élaboration de ce plan, tels que la capacité financière de l'organisation, la planification stratégique, les occasions de développement ainsi que ses programmes d'optimisation et de maintien des actifs. Une étude de vétusté réalisée en 2025, présentant l'état des actifs et les travaux à entreprendre, a d'ailleurs été intégrée à ce processus. Le plan est ensuite présenté au comité de suivi des finances pour une séance de travail et de validation. Enfin, les derniers ajustements sont effectués avant l'adoption finale par le conseil d'administration et la Ville de Saguenay.

Lors du conseil d'administration du 16 décembre 2024, les administrateurs ont convenu de la forme et de la fréquence des redditions de comptes souhaitées pour le suivi des projets en cours. Une mise à jour du tableau de bord des projets est désormais présentée à chaque séance du conseil d'administration, constituant la base du suivi régulier. Le directeur général et le directeur de la planification réseau, projets et électrification, ainsi que d'autres directeurs au besoin, y mettent en évidence les enjeux, les risques et les changements importants relatifs à l'avancement des projets. Depuis cette décision, un point récurrent consacré au suivi des projets ainsi qu'une présentation détaillée du tableau de bord sont inscrits à l'ordre du jour de chaque séance du conseil d'administration.

Enfin, un processus formalisé sur le cycle de vie des projets a été établi, incluant un système de décision de poursuite/arrêt. Le comité de direction, avec l'engagement de la Direction de la planification réseau, projets et électrification, assure le suivi de ce processus. Un tableau de bord de suivi des projets approuvés par le conseil d'administration permet de recenser les projets en cours ainsi que leurs responsables, leurs statuts, leurs échéanciers, leurs coûts et leurs taux d'avancement. Il offre aux administrateurs un regard sur la gestion des projets, et le directeur de la planification réseau commente mensuellement les enjeux et risques identifiés. Depuis 2022, le suivi des projets est réalisé mensuellement auprès du conseil d'administration de manière systématique.

Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS de structurer et de renforcer sa gouvernance de projets, d'améliorer la transparence et la rigueur dans la priorisation et le suivi des investissements, et d'offrir aux administrateurs ainsi qu'à la Ville de Saguenay une information pertinente, fiable et régulière favorisant une prise de décisions éclairée et conforme aux objectifs stratégiques de l'organisation. Ces nouvelles pratiques permettent de conclure à une mise en œuvre complète de la recommandation 26.

La STS a mis en place une structure définissant les étapes d'un projet, mais n'a pas encore instauré un cadre de gestion d'actifs qui lui permettra de répondre adéquatement aux recommandations formulées. Pour répondre entièrement aux recommandations 25 et 27, la STS devra poursuivre l'amélioration de la priorisation de ses projets d'immobilisations et de maintien des actifs. L'élaboration d'une politique de gestion des actifs ou, à défaut, d'un cadre détaillé présentant les grandes orientations priorisées par le conseil d'administration est envisagée. Ce cadre devra inclure des critères formels de priorisation afin d'établir des orientations claires et structurées en la matière. Par ailleurs, la STS n'a pas encore mis en place ses fiches de projets. Elle ne dispose donc pas d'une information complète permettant de consulter rapidement l'échéancier, le financement et la nature des projets présentés dans son PDI. Elle est actuellement en train de mettre en place ces outils, et son étude de vétusté réalisée en 2025 viendra appuyer la détermination et la priorisation des interventions.

La mise en œuvre des recommandations 28 et 29 est actuellement jugée partiellement satisfaisante. En effet, l'absence de suivi annuel des projets empêche d'établir une comparaison fiable entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, ce qui limite l'évaluation de la performance et des écarts. Toutefois, il convient de noter que la STS a récemment introduit un nouvel outil de gestion de projets, mis en place à la fin de l'année 2025. Cet outil permettra un suivi détaillé de l'avancement de chaque projet, incluant les annotations relatives aux directives de projets et l'identification des écarts entre le réel et l'attendu. Cette initiative devrait, à terme, améliorer la visibilité et le contrôle des projets. Il est également recommandé d'enrichir le tableau de bord de suivi des projets afin d'y inclure davantage de détails sur l'évolution des projets et l'analyse des risques en découlant. Une telle amélioration offrirait une vision plus précise et complète de l'état d'avancement de chaque projet, facilitant ainsi le suivi et la prise de décisions.

Résumé de l'état d'avancement des recommandations

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
1	Mener, avec la Direction générale de la STS, un exercice de planification stratégique, définir les orientations, approuver le plan final et le soumettre pour son approbation à la Ville de Saguenay.	●			
2	Évaluer la mise en œuvre du plan stratégique de développement du transport en commun à travers un processus de reddition de comptes cohérent et proposer des mesures correctives à la direction, le cas échéant.	●			
3	Communiquer le plan stratégique de développement du transport en commun à l'ensemble de l'organisation, élaborer des objectifs spécifiques aux secteurs de l'organisation, les communiquer, définir des indicateurs de performance en collaboration avec les directions et services, et en exercer le suivi.	●			
4	Prévoir un processus collaboratif avec la STS lors de l'élaboration des orientations stratégiques de la Ville.			●	
5	S'assurer de recevoir le plan stratégique de développement du transport en commun de la STS, de valider la cohérence des orientations y étant déclinées avec celles de la Ville et de l'approuver en conformité avec l'article 131 de la Loi.		●		
6	Prévoir et formaliser la forme et la fréquence des éléments de reddition de comptes souhaités, en informer la STS et s'assurer d'en faire le suivi.			●	
7	Produire les redditions de comptes prévues par la Ville selon la forme et la fréquence déterminées.			●	
8	Définir et documenter formellement les rôles et responsabilités spécifiques pour chacun des membres du CA.	●			
9	Concevoir un programme d'intégration pour les nouveaux administrateurs et le réviser régulièrement.	●			

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
10	Désigner le comité responsable de l'éthique et déployer et mettre en œuvre le code d'éthique et le processus de déclaration des conflits d'intérêts pour les administrateurs et le personnel de direction et prévoir des activités de suivi régulières.	●			
11	Mettre en place un comité pour le suivi des finances et définir son rôle.	●			
12	Établir la forme, la fréquence et le délai des informations à recevoir de la Direction générale de la STS afin de permettre une rétroaction diligente, notamment : — Soumettre aux membres du CA, en respectant un délai fixé, la documentation accompagnant les points à aborder selon la proposition d'ordre du jour à chaque séance du CA; — Établir les informations financières pertinentes à présenter dans un format adapté, à une fréquence et selon un calendrier établi; — Rendre compte des indicateurs de performance définis par le CA.	●			
13	S'assurer que la Direction des ressources humaines conçoit un processus de planification de la main-d'œuvre appuyé sur les orientations stratégiques adoptées et priorisées par le CA en vue de participer au développement et à la croissance de l'organisation.	●			
14	Formaliser les rôles et responsabilités du comité des ressources humaines et soumettre au CA les changements au plan d'effectifs.	●			
15	Établir clairement les rôles et responsabilités entre la Direction des ressources humaines et les gestionnaires en matière de gestion des ressources humaines.	●			
16	Maintenir à jour et valider les descriptions de postes pour le personnel.	●			
17	Mettre en place un processus d'évaluation du rendement du personnel.	●			
18	Déployer et rendre accessibles les politiques et procédures dans leur ensemble et valider que le personnel en a pris connaissance (par exemple, le guide d'éthique).	●			

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
19	S'assurer de la mise en vigueur de la politique contre le harcèlement psychologique afin de respecter les exigences réglementaires.	●			
20	Adopter des objectifs budgétaires annuels et des indicateurs de performance financière cohérents avec ceux du plan stratégique de développement du transport en commun de l'organisation et les communiquer à tous les gestionnaires.		●		
21	Prendre systématiquement connaissance des résultats mensuels, en temps opportun, faire une revue critique des explications découlant de l'analyse des écarts et statuer sur les éléments nécessitant des mesures correctives.		●		
22	Élaborer, avant la phase de planification, des hypothèses budgétaires et les documenter, puis les soumettre pour approbation au CA de la STS afin de disposer d'une base de calcul et d'une argumentation consistante lors de la présentation des besoins de financement à la Ville de Saguenay.	●			
23	Concevoir un processus budgétaire clair et mieux documenté, prévoyant la participation des gestionnaires aux étapes de la planification budgétaire et de l'exécution.			●	
24	Produire mensuellement une documentation complète concernant le suivi des résultats et des indicateurs de performance ainsi que l'analyse des écarts qui sera transmise au CA, à la Direction générale et aux gestionnaires.		●		
25	Définir et adopter les stratégies, les objectifs et les critères de priorisation en matière d'investissements qui devront ultimement s'aligner avec le plan stratégique de développement du transport en commun de la STS, les communiquer à la Direction générale et aux employés de la STS, de même qu'à la Ville de Saguenay et aux parties prenantes impliquées, s'il y a lieu, et s'assurer de leur application.			●	

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
26	Adopter annuellement un programme d'immobilisations conforme aux exigences législatives et réglementaires, au plan stratégique de développement du transport en commun ainsi qu'aux objectifs, aux stratégies et aux critères de priorisation déterminés.	●			
27	Élaborer un programme d'immobilisations sur 10 ans, révisé annuellement et comportant toutes les informations nécessaires à sa conformité réglementaire, dont notamment un plan de maintien des actifs, une description des projets uniforme et une information complète sur le financement, en cohérence avec le plan stratégique de développement du transport en commun de la STS.		●		
28	Définir et informer la direction de la forme et la fréquence souhaitées des redditions de comptes en matière de suivi de projets en cours.		●		
29	Établir et documenter un processus de suivi formel et systématique des projets en cours, pour tous les projets de la STS, que le projet soit coordonné par une ressource interne ou externe.		●		
	Total	**17 (59 %)**	**7 (24 %)**	**5 (17 %)**	**0 (0 %)**

La gestion des activités d'entretien du matériel roulant de la STS

Appréciation générale de la mise en œuvre des recommandations

Depuis l'audit mené en 2021, la Société de transport du Saguenay (STS) a réalisé des progrès substantiels dans l'amélioration de la gestion des activités du matériel roulant. L'analyse des travaux effectués démontre qu'une proportion importante des recommandations a été adressée de manière rigoureuse et structurée. En effet, 68 % des recommandations ont été jugées complètement appliquées ou partiellement appliquées de manière satisfaisante, ce qui témoigne d'un engagement clair de la STS à moderniser ses pratiques et à renforcer la performance opérationnelle.

Les efforts déployés ont permis de solidifier plusieurs fondements essentiels à une gestion efficace, notamment la clarification des rôles et responsabilités, la structuration des processus d'évaluation du personnel, l'amélioration de la supervision, le renforcement de la formation, la programmation plus rigoureuse des entretiens, l'optimisation de la gestion des stocks, la centralisation accrue de l'information technique et l'uniformisation des méthodes de travail. Ces améliorations se traduisent par une meilleure traçabilité, une planification plus efficace et une hausse de la fiabilité des données utilisées dans la prise de décisions. De plus, la mise en place de comités de gestion et de mécanismes de communication plus formels contribue à une meilleure coordination interne et à une compréhension partagée des priorités opérationnelles.

Toutefois, certaines recommandations nécessitent encore des ajustements importants avant d'être considérées comme pleinement mises en œuvre. Ainsi, 32 % des recommandations sont évaluées comme partiellement appliquées, mais non satisfaisantes, ou encore non appliquées. Ces recommandations touchent notamment l'optimisation complète des fonctionnalités du logiciel de Gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO), l'automatisation des processus critiques, la maîtrise des outils technologiques par l'ensemble des employés et l'intégration complète de certaines pratiques de gestion (ex. : garanties, interdictions de circuler, plans d'entretien détaillés, etc.). Ces lacunes n'annulent pas les progrès réalisés, mais elles indiquent que certaines transformations demeurent en cours et nécessiteront un suivi au cours des prochains mois.

De manière générale, la STS démontre une progression significative depuis l'audit de 2021. Les améliorations déjà implantées renforcent la performance opérationnelle, la sécurité des activités, la conformité réglementaire ainsi que la transparence de l'information destinée aux instances et aux citoyens. La direction est consciente des enjeux encore présents et dispose des plans d'action nécessaires pour exécuter les travaux restants. La mise en œuvre globale des recommandations peut ainsi être qualifiée de largement avancée, avec une tendance positive qui devrait se poursuivre au fur et à mesure que les actions planifiées seront réalisées.

Détail de la mise en œuvre des recommandations

Ressources humaines

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté :

- Que les descriptions de postes n'avaient pas été partagées ni validées avec les employés concernés et qu'aucune description de tâches formelle n'existait pour les préposés aux services;
- Qu'aucun objectif annuel n'était transmis aux employés et qu'aucun employé ne faisait l'objet d'une évaluation annuelle par rapport aux attentes de l'organisation;
- Que le plan d'effectifs n'était pas respecté et qu'un manque de mécaniciens et de contremaîtres empêchait de couvrir adéquatement les quarts de travail;
- Qu'aucune structure de plan de relève n'était prévue pour répondre aux besoins opérationnels en cas d'absence de personnel;
- Que les mécaniciens manquaient de supervision sur le plancher, car les contremaîtres étaient peu présents en atelier en raison de tâches administratives trop prenantes, et qu'il y avait un manque de formation quant au logiciel de GMAO, ce qui les empêchait d'effectuer efficacement leurs tâches cléricales;
- Que les compétences des mécaniciens n'étaient pas évaluées, ce qui nuisait au développement d'un plan de formation adapté et basé sur leurs acquis et leurs connaissances.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a mis en place une série de mesures visant à améliorer la gestion des ressources humaines, la planification opérationnelle et la qualité des services. D'abord, la STS a clarifié les rôles et responsabilités en rédigeant des descriptions de postes pour chaque type d'emploi. Ces documents ont été présentés au conseil d'administration en juin 2023, puis communiqués à l'ensemble des employés. Cette démarche a permis de préciser les attentes et de favoriser la compréhension des responsabilités, tout en offrant aux employés la possibilité de poser des questions et de proposer des ajustements.

Parallèlement, une structure d'évaluation annuelle a été instaurée. Des gabarits adaptés aux différents profils (mécaniciens, préposés et cadres) ont été créés, et le processus d'évaluation a débuté en 2024. Les critères d'évaluation sont alignés avec les descriptions de poste et incluent la définition d'objectifs annuels. Des rencontres de suivi sont prévues à mi-parcours afin d'assurer un accompagnement continu. Le processus comprend une section d'autoévaluation de l'employé visé ainsi qu'une évaluation réalisée par son supérieur immédiat. Pour les mécaniciens, un document complémentaire joint présente les formations et les mises à jour de l'expertise requises. Ce document précise les compétences à maintenir et le nombre d'heures de formation à y consacrer.

Pour répondre aux enjeux de main-d'œuvre, la STS a élaboré un plan de charge et de capacité en collaboration avec un consultant externe. Cette analyse a révélé un besoin de 17 mécaniciens, alors que l'équipe actuelle en compte 12, ce qui limite la capacité à maintenir l'intégralité des services. Afin de pallier cette situation, un outil de planification est désormais utilisé quotidiennement pour anticiper les travaux et optimiser les ressources. De plus, un état mensuel de la situation est présenté au conseil d'administration pour assurer un suivi rigoureux. Bien que le manque de mécaniciens persiste, la STS dispose désormais d'une vision claire et d'une gestion structurée de ces écarts, ce qui lui permet de mieux anticiper ses besoins, d'ajuster sa planification et d'intervenir de manière plus ciblée. L'organisation connaît ses défis et exerce un certain contrôle sur la situation, malgré des limites liées notamment à la disponibilité de la main-d'œuvre, qui ne relève pas entièrement de son pouvoir.

La supervision et la communication ont également été renforcées. Les bureaux des contremaîtres ont été rapprochés de l'atelier mécanique pour faciliter l'accompagnement des équipes et une planificatrice-coordonnatrice à la maintenance a été embauchée pour alléger les tâches administratives des contremaîtres, leur permettant ainsi de se concentrer sur la supervision et le contrôle de la qualité des travaux.

Enfin, la STS a mis en place un plan de formation structuré, incluant un tableau de suivi des formations et des échéances. Des actions concrètes y sont prévues afin de renforcer les compétences, telles que des formations avec le fabricant des autobus pour l'ensemble des employés, un plan d'accueil complet dès l'embauche, des formations sur les autobus hybrides en collaboration avec la Société de transport de Montréal (STM) ainsi que des modules réservés pour l'utilisation des outils bureautiques et du logiciel de GMAO. Pour l'ensemble de ces initiatives, il reste à ajuster le plan de formation pour intégrer celui-ci aux outils bureautiques et au logiciel de GMAO, ainsi qu'à instaurer des tests de compétences lors de l'embauche afin de mieux cibler les besoins et de personnaliser les parcours de formation.

Un plan de relève a également été élaboré afin d'assurer la pérennité des compétences et le transfert des connaissances pour les postes clés.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS de clarifier les rôles, de structurer l'évaluation, d'optimiser la planification et de renforcer la formation, ce qui permet de conclure à une mise en œuvre complète des recommandations 1, 7 et 19, et à une mise en œuvre partielle et satisfaisante des recommandations 20 et 21.

Reddition de comptes budgétaire

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté qu'aucun budget annuel n'avait été transmis au responsable du Service de la maintenance.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à cette problématique, la STS a mis en place plusieurs mécanismes de gestion et de suivi budgétaires. Chaque mois, la directrice de la maintenance obtient du Service des finances le solde des huit principaux comptes sous sa gouverne, ce qui lui permet de cibler les écarts et d'en analyser les causes. Avant le processus budgétaire annuel, des échanges sont réalisés avec la Ville de Saguenay afin d'harmoniser certaines hypothèses financières. Le budget final est ensuite présenté au conseil d'administration et aux directions, puis suivi en comité de direction.

Ce processus collaboratif implique l'ensemble des directions sous la supervision du directeur financier, favorisant ainsi l'adhésion et la responsabilisation. Les budgets sont communiqués annuellement aux directeurs et à certains gestionnaires.

En matière de reddition de comptes, une analyse mensuelle des écarts est effectuée entre les finances et la Direction de la maintenance, puis présentée au comité de suivi des finances et au conseil d'administration par le directeur général.

Enfin, les objectifs stratégiques sont diffusés par l'entremise des plans directeurs, accompagnés d'un ordre de priorité pour guider les directions dans l'atteinte des résultats les plus importants.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Les initiatives mises en place permettent à la STS d'assurer un certain suivi des budgets liés à la maintenance. Toutefois, la mise en œuvre de la recommandation 2 demeure, à ce stade, insatisfaisante. Les explications relatives aux écarts budgétaires sont insuffisamment documentées et reposent encore largement sur des notes manuscrites ou des éléments peu formalisés. Une structuration et une formalisation accrues de l'information seraient nécessaires afin de faciliter le suivi, la compréhension et l'analyse des écarts observés, en plus d'assurer une remontée de l'information adéquate vers les instances.

Contrôle réglementaire

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté que :

- Les répartiteurs ne disposaient d'aucun outil pour guider la prise d'informations auprès des chauffeurs lors du signalement d'un bris;
- Les rondes de sécurité n'étaient pas adéquatement complétées par les chauffeurs lors de la prise en charge du véhicule, notamment parce que certains d'entre eux n'avaient pas reçu de formation sur les exigences et l'importance de ces rondes;
- L'absence de traçabilité concernant la corrélation entre les défectuosités identifiées lors des inspections en lien avec le Programme d'entretien préventif (PEP) et les réparations effectuées empêchait de prouver que les correctifs avaient été réalisés;
- Les fiches d'inspection du PEP comprenaient des items personnalisés par la STS et non réglementés;
- Des résidus huileux n'avaient pas été disposés adéquatement, ce qui contrevenait aux règles environnementales en vigueur.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a mis en place plusieurs mesures visant à améliorer la fiabilité des diagnostics, la qualité des rapports et la conformité des procédures.
Un arbre de défaillances a été élaboré et a fait l'objet d'une mise à jour continue depuis sa création, la plus récente ayant eu lieu en mai 2025 à la suite de l'intégration des nouvelles procédures MIR-RT (logiciel de GMAO) et de la formation sur les rondes de sécurité. Cet outil permet de catégoriser la gravité des réparations (mineures ou majeures) et inclut les références nécessaires pour orienter les répartiteurs. Il a été présenté à l'ensemble des répartiteurs, et la participation à la formation a été attestée par signature. Sa diffusion auprès des équipes et son amélioration en 2025, à la suite de sa mise en place initiale, illustrent un processus structuré et une volonté d'amélioration continue de la part de la STS.

En parallèle, la STS a révisé le formulaire de rondes de sécurité des chauffeurs en s'assurant qu'il respecte les exigences en vigueur. Un processus de validation des documents a été instauré : les erreurs sont corrigées par les chauffeurs dans un délai d'une semaine et des contrôles-surprises sont effectués par les superviseurs afin de s'assurer de la conformité et du respect des procédures. Ces observations peuvent mener à des mesures disciplinaires en cas de non-respect. De plus, la formation sur les rondes de sécurité est désormais donnée par un consultant externe et planifiée annuellement ainsi qu'à l'accueil des nouveaux employés.

La STS a également optimisé la codification des interventions en créant des groupes de codes préconfigurés qui appliquent automatiquement les codes d'intervention et les temps standards de toutes les étapes d'un PEP, ce qui vise à réduire les risques d'erreurs et améliore la fiabilité des données. Des tests par échantillonnage réalisés par le Bureau du vérificateur général démontrent que les réparations mentionnées dans les formulaires du PEP analysés ont été réalisées et observées sur les bons de travail.

En complément, tous les mécaniciens ont suivi une formation de mise à jour sur la réalisation des PEP en juin 2023. Un mécanisme de validation des fiches d'intervention et des bons de travail par le contremaître a également été instauré. Des mesures ont également été prises pour assurer la cohérence des inspections et des réparations, notamment par l'activation du module « historique » dans le logiciel de GMAO, permettant ainsi de consulter les interventions passées et les pièces utilisées.

Sur le plan environnemental, la STS a appliqué les recommandations d'un consultant externe, installé des conteneurs particuliers pour la gestion des déchets, conclu des contrats avec des partenaires spécialisés et intégré le logiciel Toxyscan, qui permet de numériser les codes-barres des produits à jeter et de savoir comment s'en débarrasser adéquatement.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS d'améliorer la fiabilité des diagnostics, d'assurer la conformité des procédures et d'optimiser la qualité des données, ce qui permet de conclure à une mise en œuvre complète des recommandations 8, 10, 17, 18 et 41.

Informations de gestion

Gestion et accessibilité de l'information

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté :

- Que les informations techniques importantes, telles que les types et quantités d'huiles requis pour les véhicules, ne figuraient pas dans le logiciel de GMAO et qu'aucune charte sur ces informations n'était mise à la disposition des mécaniciens;
- Que les objectifs de gestion n'étaient pas connus et qu'aucun rapport ni tableau de bord n'étaient utilisés pour suivre et mesurer l'efficience des activités du service.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a mis en place plusieurs mesures visant à améliorer l'accès et la fiabilité des informations techniques pour le personnel mécanique. Les spécifications des véhicules sont désormais disponibles dans le logiciel de GMAO, bien que certaines données demeurent incomplètes, notamment les quantités et types d'huiles pour certains autobus, et que la consultation de la documentation nécessite encore l'utilisation de plusieurs plateformes.

De façon plus précise, les améliorations suivantes ont été réalisées depuis 2021 : suppression des cartables physiques au profit d'une centralisation dans le logiciel Part Assist, accessible à tous; mise à disposition de quatre ordinateurs portables pour éviter les déplacements; adoption exclusive de pièces Nova Bus; et formations sur les logiciels Part Assist et Cummins pour l'ensemble du personnel. De plus, la STS a mis en fonction des tableaux de bord dans le logiciel de GMAO avec l'appui d'un consultant externe, et il est maintenant possible de suivre la flotte d'autobus bus ainsi que les entretiens via ce tableau de bord. Il reste toutefois à installer des affiches dans l'atelier pour faciliter la recherche d'informations (par exemple, les spécificités liées à l'huile) et à regrouper les données afin d'améliorer la convivialité des systèmes.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS d'améliorer l'accès aux informations techniques et la fiabilité des données tout en uniformisant les pratiques et en réduisant les déplacements. Alors que certaines optimisations demeurent à réaliser, la majorité des risques sont désormais couverts, ce qui permet de conclure à une mise en œuvre partielle, mais satisfaisante, de la recommandation 3.

Bien que des mesures aient été mises en place pour répondre à la recommandation 40, plusieurs modules essentiels (coûts, bons de travail, inventaire, carburant, pneus et accidents) ne sont pas encore programmés ou analysés. De plus, l'outil ne permet d'extraire que des données en temps réel, sans historique automatisé, ce qui limite son utilité comme outil de gestion. La direction en est consciente et prévoit compléter ces fonctionnalités et en améliorer la capacité d'analyse. À l'heure actuelle, la mise en œuvre de cette recommandation est toutefois jugée insatisfaisante.

Codification, traçabilité et imputabilité

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté :

- Que la STS utilisait des « raisons » et des « codes » personnalisés qui ne permettent pas d'identifier clairement les composantes des véhicules ni de quantifier le coût associé à la nature d'une panne;
- Que la codification utilisée par la STS ne permettait pas d'associer la raison d'intervention (type d'intervention) au groupe de composantes auquel elle se rattache;
- Que le système de GMAO permettait de consulter l'historique, mais que la codification actuelle oblige les mécaniciens à lire manuellement chaque bon de travail, ce qui ralentit le suivi;
- Que les fiches d'intervention n'étaient pas validées à la suite du travail exécuté par les mécaniciens;
- Qu'aucun temps standard de travaux n'était défini pour plusieurs tâches effectuées par les mécaniciens et le carrossier;
- Que la STS n'était pas en mesure de connaître le temps pris par chaque mécanicien pour l'exécution d'une intervention ni de savoir quel mécanicien avait changé quelle pièce.

Ces problématiques empêchaient notamment la STS de disposer de preuves fiables des réparations et d'estimer correctement leur coût, ce qui compliquait la possibilité de présenter des demandes de garantie.

L'absence de codification précise et de suivi détaillé des interventions rendait difficile l'établissement de la traçabilité nécessaire pour justifier les demandes et s'assurer que toutes les réparations, en particulier celles liées aux inspections réglementées, étaient bien effectuées.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a procédé à une révision complète des codes de travaux avec l'appui d'un consultant externe, réduisant ainsi le nombre de codes et éliminant ceux inutiles. Les nouveaux codes, fondés sur les standards de la Société de l'assurance automobile du Québec, permettent d'associer chaque intervention au groupe de composantes concerné. Les mécaniciens doivent désormais consigner leurs interventions dans le logiciel de GMAO en sélectionnant un code de raison et un code de réparation, puis en ajoutant des notes pour préciser davantage leur travail. Les demandes de travail ont été remplacées par ce système afin d'améliorer la traçabilité. Une deuxième formation est prévue en janvier 2026 pour aider les mécaniciens à consulter efficacement l'information nécessaire à leurs tâches.

La STS a également instauré un processus de validation du temps saisi par les mécaniciens permettant au contremaître de vérifier l'exactitude des données avant la fermeture des bons de travail. L'utilisation des notes dans le logiciel de GMAO assure une meilleure traçabilité des interventions. Bien que la reddition de comptes demeure sommaire, des améliorations sont prévues, notamment la mise en place de tableaux de bord individuels et d'un processus formel de suivi.

Une formation supplémentaire sera offerte en janvier 2026 pour renforcer la maîtrise du système par les mécaniciens.

Enfin, la STS a établi des temps standards pour les principales opérations d'entretien avec l'appui d'un consultant externe en se basant sur trois années de données historiques. Ces temps ont été intégrés dans le logiciel de GMAO pour chaque code de réparation, permettant un suivi précis et la comparaison avec le temps réel. Il reste toutefois à définir et à intégrer des temps standards pour l'ensemble des activités afin de compléter le processus.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS de mieux planifier et contrôler les temps d'intervention et assurent une gestion plus rigoureuse, ce qui permet de conclure à une mise en œuvre partielle, mais satisfaisante de la recommandation 14. Les principales opérations étant codifiées, il reste à terminer le travail pour l'ensemble des types d'interventions.

Bien que les mesures mises en place aient permis de répondre aux enjeux liés aux recommandations 4 et 5, les employés ne maîtrisent pas suffisamment les systèmes pour identifier les composantes et établir le lien entre les problèmes, l'historique et les besoins des véhicules. Une formation supplémentaire est prévue afin d'améliorer cette capacité, ainsi que le suivi et la reddition de comptes pour mieux exploiter les données de gestion. La STS prévoit finaliser ces améliorations avant la fin du premier trimestre de 2026. Actuellement, la mise en œuvre de ces recommandations est cependant jugée insatisfaisante.

Entretien, inspections et conformité

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté que :

— Le module de planification dans le logiciel de GMAO mis à la disposition des contremaîtres ne prenait pas en charge la notion de 48 heures, ce qui faisait en sorte que des véhicules pouvaient circuler, alors qu'ils étaient en interdiction de rouler;
— Les plans d'entretien des manufacturiers n'étaient ni intégrés ni programmés dans le logiciel de GMAO, ce qui entraînait l'absence de programmation de plusieurs entretiens, le non-respect des fréquences d'entretien requises ainsi qu'un manque de cohérence dans les codes utilisés pour identifier les différents types de lavages;
— Les inspections réglementées (PEP et inspection des freins) ne respectaient pas les fréquences prescrites et que des erreurs de paramétrage dans le logiciel de GMAO avaient entraîné des retards importants dans les inspections.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a instauré un mécanisme pour mieux gérer les véhicules défectueux. Toutefois, le sondage mené par le Bureau du vérificateur général auprès des mécaniciens révèle que certains autobus pourraient circuler malgré une défectuosité les plaçant en interdiction de rouler, le tout en raison de lacunes dans la communication, du manque d'expérience des répartiteurs et du nombre limité de véhicules.

Le processus actuel repose sur 2 tableaux manuels indiquant les autobus disponibles et non disponibles, accompagnés d'un suivi par courriel toutes les 24 heures aux répartiteurs afin de leur signaler les véhicules en interdiction de circuler. Bien que des erreurs subsistent, les entrevues avec les répartiteurs confirment une amélioration grâce aux sanctions et à la mise à jour régulière des autobus défectueux dans le logiciel de GMAO.

Parallèlement, la STS a également procédé à une révision complète des programmes d'entretien. L'ancienne fiche d'inspection du PEP, qui avait été modifiée et n'était plus conforme, a été remplacée par le formulaire original afin d'assurer sa conformité. Les plans d'entretien de base sont désormais disponibles et à jour dans le logiciel de GMAO, et les opérations essentielles, telles que les lavages et l'entretien de base, sont programmées dans ce système.

La STS a également validé tous les paramètres de lavage dans le logiciel de GMAO pour garantir leur conformité. Les tableaux de bord ont été activés et sont suivis quotidiennement, permettant une planification améliorée des entretiens. Un plan de charge tenant compte de la capacité disponible a également été intégré afin de cibler les périodes de pointe et d'ajuster la planification de la main-d'œuvre en conséquence. Ces mesures renforcent la fiabilité des opérations et optimisent la disponibilité des véhicules.

De plus, la STS a entièrement revu la codification des opérations de lavage, permettant désormais d'identifier chaque lavage par un code distinct. Cette révision a été accompagnée d'une formation complète de l'équipe de lavage sur la nouvelle codification afin d'assurer son utilisation adéquate et uniforme. Ces améliorations contribuent à une meilleure traçabilité des opérations et à une gestion plus rigoureuse des activités d'entretien.

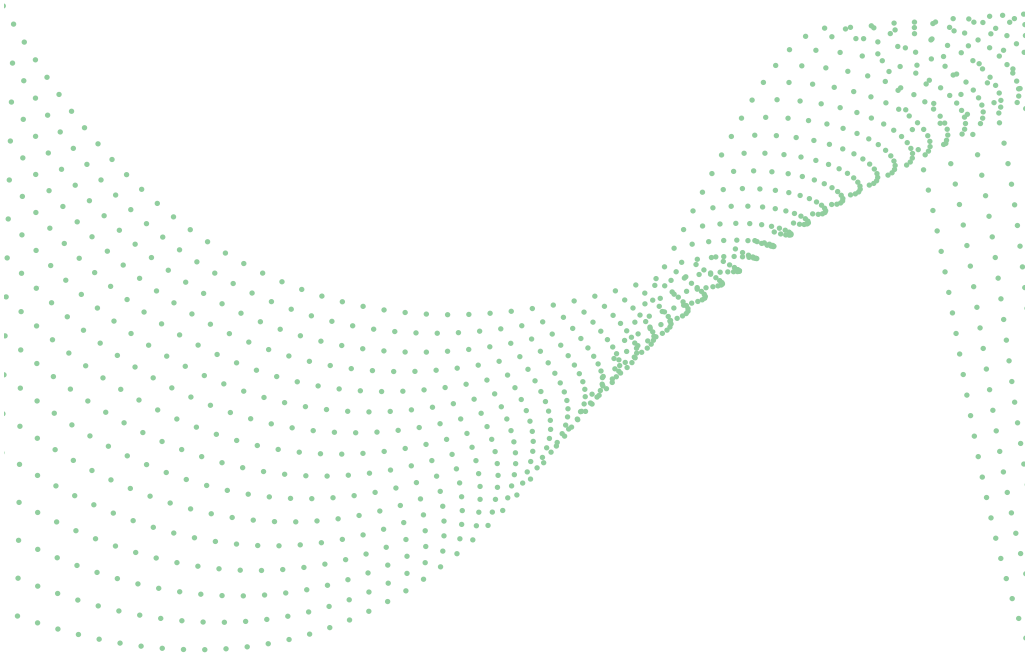
Enfin, la STS a programmé les entretiens préventifs (PEP) dans le logiciel de GMAO et utilise un rapport de suivi afin de déterminer les dates ou l'odomètre à atteindre pour chaque véhicule. À partir de ce rapport, un tableau Excel partagé avec les répartiteurs permet d'anticiper les interventions à réaliser sur les véhicules. De plus, la STS ne possède plus d'autobus scolaires, ce qui élimine le délai problématique de trois mois observés lors de l'audit initial; l'ensemble des entretiens du PEP sont désormais réalisés à une fréquence adéquate de six mois. Ces mesures assurent une meilleure planification et conformité des entretiens.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS d'assurer une traçabilité accrue des lavages et une planification rigoureuse des entretiens préventifs. Elles garantissent une meilleure conformité et efficacité opérationnelle, ce qui permet de conclure à une mise en œuvre complète des recommandations 13 et 16.

Cependant, bien que les mesures mises en place aient permis de répondre aux enjeux liés à la recommandation 9, le mécanisme actuel demeure largement manuel. La Direction générale de la STS en est consciente et planifie d'y remédier en mettant en place une automatisation complète du processus, incluant la mise à jour électronique des tableaux et le calcul automatique du délai de 48 heures grâce à des rondes de sécurité. Actuellement, la mise en œuvre de cette recommandation est jugée insatisfaisante. Cette conclusion découle de nos entrevues où les gestionnaires, les répartiteurs, les chauffeurs et les mécaniciens ont des interprétations et des compréhensions qui diffèrent quant aux processus visant à déterminer si un autobus est en interdiction de circuler. Cette situation fait en sorte qu'il n'est pas possible de conclure que les processus de contrôle mis en place sont suffisamment bien implantés et compris des intervenants pour gérer la question des autobus en interdiction de circuler, le tout dans un environnement manuel.

De même, pour les recommandations 11 et 12, l'intégration complète des plans d'entretien et des instructions du manufacturier dans le logiciel de GMAO n'est pas encore entièrement réalisée. Bien que la direction nous affirme avoir programmé tous les entretiens réglementaires obligatoires, la recommandation faisait explicitement référence aux recommandations du manufacturier. Les formulaires liés aux plans d'entretien ne sont pas finalisés, ce qui empêche la STS de garantir que les entretiens sont adéquatement programmés pour chaque véhicule. La STS prévoit exécuter ces travaux avant le dernier trimestre de 2026. À l'heure actuelle, la mise en œuvre de ces recommandations demeure insatisfaisante.



Gestion des stocks et approvisionnements

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté :

— Qu'aucun outil ne permettait de faire des analyses de consommation dans la gestion des stocks afin de déterminer les quantités de pièces à garder sur les tablettes;
— Que lors des inventaires réalisés annuellement, le logiciel de GMAO ne fournissait aucune liste indiquant la quantité à valider et ne fournissait aucun rapport générant des écarts d'inventaire;
— Que le logiciel de GMAO ne contenait aucune information pour identifier et associer les pièces sous garantie.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a mis en œuvre plusieurs mesures pour optimiser la gestion des stocks et des approvisionnements.

Les seuils minimum et maximum ont été révisés à partir des données des trois dernières années, la liste des pièces à commander a été automatisée et l'inventaire a été ajusté pour privilégier les pièces à long délai de livraison. Des inventaires cycliques ont été réalisés en mai, en septembre et en novembre 2025, de même qu'un inventaire annuel en décembre. Les écarts constatés sont minimes et corrigés rapidement, ce qui démontre une amélioration notable par rapport aux premiers inventaires.

Depuis 2021, des actions supplémentaires ont été mises en place, notamment des demandes de soumissions plus fréquentes pour obtenir les meilleurs prix et la saisie manuelle des ajustements de prix dans le logiciel de GMAO.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS d'optimiser la gestion des stocks, d'améliorer la précision des inventaires et de renforcer le suivi des approvisionnements, tout en réduisant les risques d'erreurs liés aux méthodes manuelles. Elles contribuent également à une meilleure maîtrise des coûts grâce à des demandes de soumissions plus fréquentes et à la mise en place d'outils de suivi, ce qui permet de conclure à une mise en œuvre complète des recommandations 34 et 35.

Bien que les mesures mises en place aient permis de répondre aux enjeux liés à la recommandation 36, le processus d'automatisation visé requiert un travail additionnel. La Direction générale de la STS en est consciente et planifie y remédier en mettant en place une passerelle dans le module « Inventaire » afin de déterminer rapidement les pièces sous appel d'offres, d'automatiser les mises à jour et de faciliter les commandes sous contrat. La STS prévoit finaliser cette étape avant le troisième trimestre de 2026. À l'heure actuelle, la mise en œuvre de cette recommandation est toutefois jugée insatisfaisante.

Gestion des garanties

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté que les pièces et composantes sous garantie n'étaient pas identifiées dans le logiciel de GMAO et que la codification en vigueur ne permettait pas de réclamer le temps associé aux réparations sous garantie. Le suivi des réclamations était effectué manuellement, sans contrôle interne.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a mis en œuvre plusieurs mesures pour optimiser la gestion des temps et des réclamations. La codification de temps a été révisée et est prête à l'usage, mais une formation à l'intention des employés demeure essentielle pour garantir son application adéquate. Les réclamations sont désormais effectuées directement dans le logiciel Part Assist, ce qui permet un suivi des demandes et des paiements. Un outil de suivi des garanties a été instauré, incluant l'explication des refus ainsi que l'identification des garanties réglées, et un suivi avec la comptabilité assure le paiement des montants dus. Un contrôle réalisé par la directrice de la maintenance en 2025 a toutefois révélé des incohérences dans les données, confirmant la nécessité de renforcer la fiabilité des informations.

Les actions restantes à réaliser concernent la formation à l'utilisation des codes de temps et la réalisation d'audits supplémentaires pour valider la conformité des données.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Bien que plusieurs mesures aient été mises en place pour répondre aux recommandations 38 et 39, la formation des employés à l'utilisation adéquate des codes de temps révisés n'a pas encore été réalisée. Sans cette étape, le processus ne peut être considéré comme pleinement opérationnel, d'autant plus que la documentation actuelle ne permet pas de confirmer la capacité des employés à saisir correctement le temps pour les réclamations. Par ailleurs, les résultats du contrôle effectué par la directrice de la maintenance démontrent que les informations saisies demeurent inadéquates et que les outils implantés n'atteignent pas encore les résultats attendus, ce qui indique que le processus requiert un travail additionnel. La Direction générale de la STS en est consciente et prévoit compléter ces actions. À l'heure actuelle, la mise en œuvre de ces recommandations est toutefois jugée insatisfaisante.

En ce qui concerne la recommandation 37, la situation observée demeure essentiellement inchangée depuis l'audit initial. Le processus repose toujours sur le suivi manuel à l'aide d'un fichier Excel pour déterminer l'admissibilité des pièces, et le contremaître doit encore numériser individuellement chaque pièce remplacée afin d'en vérifier la garantie. Les mesures mises en place se limitent à la planification d'une formation pour la directrice de la maintenance auprès du fournisseur afin qu'elle puisse encadrer et superviser adéquatement l'application du processus. Compte tenu du travail supplémentaire requis pour corriger les lacunes observées, la mise en œuvre de la recommandation est considérée comme non appliquée. La STS en est consciente et prévoit répondre à cette recommandation d'ici le deuxième trimestre de 2026.

Optimisation du lieu de travail

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté :

- Que les lignes de guidage dans les baies de travail étaient partiellement ou totalement effacées;
- Que la configuration de l'atelier entraînait des déplacements excessifs pour les mécaniciens entre les baies de travail, le magasin et le bureau du contremaître;
- Qu'aucune baie de lavage n'était exclusivement réservée à la réalisation des lavages;
- Que l'organisation des outils de l'atelier mécanique n'utilisait pas la méthode 5S et que certaines méthodes et aires de travail n'assuraient pas la sécurité des employés;
- Que l'équipement destiné aux préposés de services n'était pas fonctionnel, ce qui confirmait le manque de suivi sur le maintien de la propreté des éléments intérieurs des autobus;
- Que la configuration et les logiciels n'étaient pas uniformes entre les ordinateurs de diagnostic et qu'aucune charte ni aucun document de référence n'étaient mis à la disposition des mécaniciens;
- Que les pièces gardées sur tablettes du magasinier n'étaient pas toujours regroupées par nature et que le système de localisation des pièces n'était pas optimal;
- Que les pièces de faible valeur étaient gardées en magasin plutôt qu'être placées en libre-service.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a mis en œuvre plusieurs initiatives visant à améliorer la communication, l'organisation des espaces et la sécurité des opérations, notamment :

- La révision de l'emplacement des lignes de guidance de l'atelier et la remise en état de celles-ci;
- Une organisation optimisée des baies de travail, qui sont maintenant disposées selon la nature des interventions, et la préparation d'ensembles de pièces pour certaines interventions récurrentes;
- Le rapprochement des bureaux des contremaîtres et du magasin pour faciliter la coordination ainsi qu'une analyse externe pour maximiser l'espace du garage;
- La délimitation des zones avec butées de béton et cônes pour améliorer la sécurité, en attendant la création de deux baies réservées au lavage dans le cadre du plan d'électrification;
- La mise en œuvre de la méthode 5S, avec la formation des mécaniciens, la création d'un comité d'amélioration continue et l'installation d'un panneau de rangement dans une baie pilote;
- L'élaboration de méthodes de travail sécuritaires, l'affichage de rappels en matière de santé et sécurité au travail, et la mise en place d'une procédure d'inspection pour repérer les non-conformités;
- La réorganisation du stockage des pneus, avec une aire de travail délimitée pour le montage et le démontage sécuritaires;
- La sécurisation des produits des préposés de services dans une remise fermée et l'acquisition d'une balayeuse industrielle;
- Le renouvellement du parc informatique, avec l'achat de deux nouveaux ordinateurs et leur programmation uniforme;
- Le reclassement complet des tablettes et des pièces, regroupées par nature, avec des espaces réservés en prévision de la réception des pièces des autobus électriques;
- La mise en place d'un mécanisme de contrôle pour les pièces à faible valeur, comptabilisées en dépenses avec un seuil de 8 % par bon de travail, et l'installation d'une distributrice libre-service pour les EPI.

Actions à compléter

Bien que plusieurs améliorations aient déjà été réalisées, certaines actions demeurent nécessaires pour compléter l'optimisation des processus. La STS prévoit finaliser ces étapes au cours de l'année 2026. Les principales étapes à venir sont les suivantes :

- Évaluer l'efficacité du panneau 5S installé dans la baie pilote et l'ajuster au besoin avant de le reproduire dans toutes les baies de services;
- Finaliser la configuration des logiciels sur les deux nouveaux ordinateurs portables pour les rendre disponibles aux mécaniciens;
- Revoir la localisation complète des pièces dans l'atelier, notamment au deuxième étage, où les pièces volumineuses ne sont pas encore classées selon le système en place;
- Mettre en œuvre les prochaines phases du plan d'électrification, incluant l'agrandissement du garage et la création de deux baies exclusivement réservées au lavage pour réduire les risques en matière de santé et sécurité au travail;
- Compléter le ménage des pièces à faible valeur en disposant des pièces désuètes toujours en stock et sortir toutes les pièces à faible valeur du magasin pour les inscrire comme pièces virtuelles.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS d'optimiser l'organisation des espaces de travail et de renforcer la sécurité des opérations, ce qui atteste de la mise en œuvre complète des recommandations 24, 25, 28, 29, 30 et 32, ainsi que de la mise en œuvre partielle et satisfaisante des recommandations 26 et 31.

Bien que les mesures mises en place aient permis de répondre aux enjeux liés à la recommandation no 27, la procédure 5S n'est pas encore déployée dans l'ensemble de l'atelier mécanique. La Direction générale de la STS en est consciente et planifie y remédier en appliquant son plan d'action, qui consiste à tester le premier panneau 5S installé et à apporter les ajustements nécessaires. Une fois cette étape complétée, la procédure sera étendue à toutes les installations de l'atelier. La STS prévoit finaliser cette implantation avant le dernier trimestre de 2026. Actuellement, la mise en œuvre de cette recommandation est donc jugée insatisfaisante.

Méthodes de travail

Problématiques soulevées lors de l'audit initial

Lors de l'audit, il a été constaté :

- Que les pièces nécessaires aux travaux n'étaient pas identifiées avant l'assignation des tâches. Ainsi, le magasinier n'était pas en mesure de préparer les pièces nécessaires à l'avance ni d'assurer leur disponibilité;
- Qu'aucun processus de standardisation n'existait pour le lavage des autobus. Ainsi, des écarts entre les temps standards et les temps réels avaient été soulevés pour la réalisation de cette tâche;
- Que les procédures développées par la STS n'étaient pas systématiquement communiquées aux employés;
- Que les rencontres avec les autres services étaient tenues ad hoc pour régler des problématiques ponctuelles. De plus, ces rencontres n'étaient pas documentées et aucun compte rendu n'était produit pour en assurer le suivi;
- Que les seuils minimum et maximum pour les pièces gardées sur les tablettes n'étaient pas suivis de manière rigoureuse et que des écarts importants avaient été soulevés entre les quantités définies et les quantités réelles.

Mesures mises en place par la STS

Afin de remédier à ces problématiques, la STS a mis en place plusieurs mesures visant à améliorer la gestion des stocks, la planification des réparations et la coordination entre les équipes.

D'abord, un système de communication structuré a été instauré. Celui-ci comprend l'utilisation de babillards pour diffuser les mémos, la tenue de rencontres au début de chaque quart de travail ainsi que l'envoi de résumés hebdomadaires par courriel reprenant les points abordés lors de ces rencontres.

Ensuite, les niveaux d'inventaire ont été entièrement révisés à partir des données historiques des trois dernières années. Les seuils minimum et maximum des pièces en stock ont été ajustés, et la liste des pièces à commander en fonction de ces seuils est désormais automatisée. Cette approche permet de conserver en stock les pièces dont les délais de livraison sont longs tout en réduisant l'inventaire des pièces facilement disponibles. La STS a instauré une méthode structurée pour la gestion des inventaires et procède maintenant à la révision et à l'ajustement régulier des seuils minimum et maximum. Bien qu'elle soit devant une disponibilité ponctuellement limitée des pièces, sa démarche demeure conforme et adaptée, car le processus a été révisé et ajusté en fonction des circonstances, démontrant une volonté de maintenir une gestion rigoureuse malgré les défis externes.

Pour optimiser la planification des réparations, la STS tient une rencontre hebdomadaire avec l'équipe administrative et le magasinier afin de vérifier la disponibilité des pièces pour les travaux prévus. Si nécessaire, certaines réparations peuvent être déplacées pour éviter des interruptions.

La STS a également standardisé les lavages en programmant trois types de lavages dans le logiciel de GMAO afin de réduire la diversité des pratiques et limiter les risques d'erreurs. Ces lavages sont planifiés automatiquement selon le kilométrage ou la saison, ainsi qu'à fréquence annuelle, et les formulaires de lavage sont désormais informatisés dans le logiciel de GMAO. Les préposés ont tous été formés afin de garantir l'utilisation adéquate des outils et le respect des délais.

Parmi les autres améliorations, la STS a notamment préparé des ensembles de pièces et d'outils (« kits ») pour les changements d'huile selon les modèles d'autobus et a mis à la disposition des mécaniciens des chariots pour faciliter le transport des pièces et réduire leurs déplacements. De plus, la STS a mandaté une consultante externe pour réaliser une analyse du logiciel de GMAO afin d'en optimiser l'utilisation. Enfin, la STS a renforcé la communication interne par la mise en place de comités réguliers :

— Comité de direction pour le suivi des objectifs et la coordination interdépartementale;
— Comité de gestion pour le traitement des enjeux opérationnels;
— Comité formé de l'équipe administrative et du magasinier (chaque mercredi) afin de planifier les travaux et de valider la disponibilité des stocks.

Ces initiatives contribuent à améliorer la fiabilité des opérations, à réduire les risques liés aux ruptures de stock et assurer une meilleure coordination entre les équipes.

Conclusions sur la mise en oeuvre des recommandations

Ces initiatives permettent à la STS d'améliorer la communication des procédures aux employés et la fiabilité des opérations, de réduire les risques liés aux ruptures de stock et d'assurer une meilleure coordination entre les équipes, ce qui atteste de la mise en œuvre complète des recommandations 15, 22 et 23, et de la mise en œuvre partielle et satisfaisante de la recommandation 33.

Bien que les mesures mises en place aient permis de répondre à certains enjeux liés à la recommandation 6, le sondage mené par le Bureau du vérificateur général révèle que certains travaux continuent d'être reportés en raison de l'indisponibilité des pièces. De plus, un travail de préassemblage des pièces demeure nécessaire afin de limiter les déplacements au comptoir des mécaniciens. Ainsi, la mise en œuvre de cette recommandation est jugée insatisfaisante.

Résumé de l'état d'avancement des recommandations

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
1	Rédiger des descriptions de postes qui reflètent le travail à accomplir et la prise en charge de l'ensemble des tâches qui sont attribuées et mettre en place une structure d'évaluation des employés qui s'appuie sur des objectifs annuels favorisant l'atteinte des résultats attendus.	●			
2	Mettre en place un mécanisme de reddition de comptes budgétaire.			●	
3	S'assurer que les informations informatisées, dont les spécifications techniques pertinentes et les informations complètes sur les pièces et les huiles, sont uniformisées et accessibles aux mécaniciens et au carrossier.		●		
4	Revoir la pratique d'affaires de codification des travaux afin de permettre d'associer le type d'intervention au groupe de composantes auquel il se rattache.			●	
5	Mettre en place un mécanisme permettant de corroborer et de corriger la codification des pièces et du temps des travaux par bon de travail et d'assurer l'imputabilité par mécanicien afin de pouvoir faire la preuve de réparation et le suivi des coûts par groupe de composantes.			●	
6	Mettre en place un processus de travail qui permet de connaître et de valider les pièces requises avant l'assignation des travaux afin que le magasinier puisse à la fois approvisionner de façon proactive les mécaniciens, minimiser leur déplacement et celui du carrossier, ainsi que réduire l'attente de ces derniers au comptoir de pièces.			●	
7	S'assurer de maintenir la main-d'œuvre nécessaire aux activités de maintenance selon un plan d'effectifs déjà établi et mettre en place une structure de relève qui répond au besoin en cas d'absence de personnel afin d'assurer le support requis pour tous les corps d'emplois.	●			

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
8	Développer un arbre de défaillances pour faciliter la tâche du répartiteur lors de la prise d'informations concernant l'identification d'un bris.	●			
9	Mettre en place un mécanisme qui permet de s'assurer qu'un véhicule hors service, ayant une défectuosité majeure ou qui dépasse le délai de 48 heures prescrit par la réglementation pour une défectuosité mineure, n'est pas utilisé.			●	
10	S'assurer que les RDS sont comprises et complétées conformément à la réglementation et que les employés sujets à faire des RDS sont tous adéquatement formés.	●			
11	Revoir, inclure et programmer dans le système de GMAO les plans d'entretien en fonction des recommandations des manufacturiers.			●	
12	Mettre en place un mécanisme pour s'assurer que les entretiens sont tous programmés sur chacun des véhicules et que les fréquences établies sont respectées.			●	
13	S'assurer de la codification et de la prise en charge des lavages selon les fréquences établies.	●			
14	Déterminer des temps standards pour les activités récurrentes et les corroborer avec les temps travaillés par code d'activité afin d'alimenter adéquatement le temps travaillé dans le GMAO.		●		
15	Mettre en place des processus de standardisation à la suite des différents lavages effectués dans les autobus afin de s'assurer que les lavages correspondent aux standards attendus.	●			
16	Mettre en place un mécanisme pour s'assurer du respect de la fréquence des inspections réglementées (PEP et freins) sur les autobus scolaires et urbains.	●			
17	Mettre en place un mécanisme permettant de faire la corrélation entre les problématiques décelées sur une inspection réglementée (PEP) et les correctifs effectués permettant de faire la preuve de réparation.	●			

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
18	Mettre en place un mécanisme de validation qui permet de s'assurer que les fiches d'inspection réglementées sont correctement complétées en s'assurant de la cohérence entre les mesures de freins prises et celles des inspections antérieures.	●			
19	Mettre en place une structure de gestion qui permet de maximiser le support aux mécaniciens, de superviser, de suivre et de valider la conformité des travaux.	●			
20	Évaluer le besoin en formation pour le personnel en situation de gestion et prévoir un plan de formation et d'accompagnement adapté.		●		
21	Faire une évaluation des compétences des mécaniciens et développer un plan de formation adapté qui répond aux besoins de la STS.		●		
22	Mettre en place un processus qui permet de s'assurer que tous les employés connaissent et comprennent les procédures développées par la STS.	●			
23	Planifier des rencontres systématiques, les documenter et en assurer le suivi.	●			
24	S'assurer que les lignes de guidance sont toujours visibles dans les baies de travail.	●			
25	Évaluer la possibilité de minimiser les distances de marche pour les mécaniciens en repositionnant le magasin et le bureau du contremaître près des baies de réparation.	●			
26	Sécuriser l'extérieur du lieu où se font les lavages et évaluer la possibilité d'avoir une baie de lavage dédiée et adaptée.		●		
27	Favoriser la mise en place d'une méthode 5S pour l'ensemble de l'atelier mécanique.			●	
28	Assurer la sécurité des méthodes et des aires de travail (service de mécanique, service de la carrosserie et préposés aux services), ainsi que la conformité de l'outillage.	●			

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
29	Réévaluer les équipements et les aménagements de la section dédiée aux préposés des services.	●			
30	Mettre en place un mécanisme de mise à jour documenté qui permet de s'assurer que les ordinateurs de diagnostics sont tous configurés de la même façon et possèdent les mêmes versions de logiciels, et avoir une charte de correspondance qui facilite la détermination des adaptateurs requis avec les ordinateurs portables en fonction du véhicule et de ses composantes.	●			
31	Revoir le positionnement des pièces sur les tablettes en favorisant le regroupement de pièces de même nature et une codification de localisation unique.		●		
32	Réévaluer les pièces de faible valeur à garder en magasin, répartir leurs coûts dans le taux horaire d'atelier et s'assurer du réapprovisionnement pour celles gardées en libre-service.	●			
33	Revoir et suivre la gestion des minimums-maximums pour l'ensemble des pièces gardées en stock.		●		
34	Évaluer la faisabilité d'intégrer des analyses de consommation dans la gestion des stocks afin de déterminer les quantités de pièces à garder sur les tablettes.	●			
35	Effectuer des inventaires cycliques en tenant compte des catégories de pièces comportant le plus grand risque d'écarts d'inventaire et associer les pièces inventoriées à chaque atelier dans le système de GMAO.	●			
36	Identifier et intégrer les prix des contrats dans le GMAO de manière à faciliter la commande de pièces et regarder la possibilité d'instaurer un mécanisme permettant les commandes automatiques.			●	
37	Mettre en place un mécanisme qui permet d'identifier à la source l'ensemble des pièces et composantes sous garantie dans le GMAO.				●
38	Revoir le système de codification dans le GMAO afin d'être en mesure de réclamer le temps associé aux réparations sous garantie.			●	

	Recommandations	Appliquée	Partiellement appliquée et satisfaisante	Partiellement appliquée et insatisfaisante	Non appliquée
39	Mettre en place un processus pour s'assurer que les montants soumis en garantie sont validés, réclamés, payés et analysés lors de refus.			●	
40	S'approprier et/ou développer les rapports de gestion pertinents dans le système GMAO ainsi que des indicateurs de gestion pour suivre et mesurer l'efficience des activités du service afin de répondre aux objectifs du service et de l'organisation.			●	
41	Se conformer aux règles environnementales dans la gestion et l'opération quotidienne des ateliers.	●			
	Total	**21 (51 %)**	**7 (17 %)**	**12 (29 %)**	**1 (3 %)**

Chapitre **6**

Crédit photo : Ville de Saguenay

Rapport d'activités du Bureau du vérificateur général de la Ville de Saguenay

Ville de Saguenay

Bureau du vérificateur général

Table des matières

1	Introduction	**193**
2	Suivi des objectifs découlant de la planification stratégique	**194**
3	Rapport sur les finances du Bureau du vérificateur général	**199**
4	Coûts des mandats réalisés	**200**
5	Statistiques de gestion	**201**
6	Gestion contractuelle	**203**
7	Associations, forums et formations	**204**
ANNEXE I	Rapport de dépenses du vérificateur général au 31 décembre 2025	**206**

Introduction

Le Bureau du vérificateur général étant indépendant de la gestion de la Ville, ce chapitre permet de favoriser la transparence afin de rendre compte de la gestion des ressources qui ont été mises à sa disposition. De plus, il s'agit d'une occasion d'apporter des éclaircissements sur certains travaux de suivi afin de familiariser le lecteur avec l'aspect administratif de la fonction.

Suivi des objectifs découlant de la planification stratégique

Le travail concernant la réalisation de la planification stratégique a été mis sur pause pour le cycle 2025-2026. En effet, comme une grande partie du temps du Bureau du vérificateur (neuf mois) a été mobilisé en 2024-2025, poursuivre le même degré d'efforts aurait limité notre capacité à livrer des audits de performance, alors que le tout constitue la mission première du Bureau. En somme, des éléments de planification, comme l'embauche d'une ressource professionnelle permanente ou encore la revue du site web du vérificateur général, sont restés en suspens.

Il est à noter que les objectifs ponctuels résolus au rapport annuel 2024 ne sont pas reportés dans ce tableau de suivi. Seuls ceux présentant un suivi annuel ou qui n'ont pas été réalisés sont indiqués.

Orientation 1

Reprendre les activités du BVGVS et créer les conditions nécessaires pour en favoriser dorénavant la continuité

Objectifs	Indicateurs	Cibles	Réponses
Revoir et implanter la méthodologie d'audit de performance	— Nombre de lacunes majeures identifiées lors de la première inspection de missions achevées.	— Aucune lacune majeure identifiée.	— Révision du rapport sur le PTI, dossier conforme, outre la procédure d'archivage qui doit être perfectionnée.
Revoir et implanter le système de gestion de la qualité (SGQ)	— Opinion du SGQ lors de l'évaluation annuelle.	— Évaluation positive, soit l'assurance raisonnable que les objectifs du SGQ sont atteints.	— Premier rapport d'évaluation réalisé au 31 décembre 2025.
S'assurer d'obtenir les ressources nécessaires pour réaliser la mission du BVGVS	— Ajout d'une ressource CPA auditeur pour seconder le vérificateur général et assurer la relève en cas de vacance ou d'absence. — Réflexion sur la façon de calculer le budget annuel afin de faciliter son établissement.	— Embauche de cette ressource d'ici décembre 2025. — Budget annuel des activités du BVGVS établi dès 2025 sur les bases des conclusions de la réflexion.	— Reporté à 2027. — Discussions avec des collègues VG. — Validation de la conformité du calcul fait par la Ville.
Élaborer un code d'éthique pour soutenir nos valeurs d'intégrité et d'indépendance	— Pourcentage (%) du personnel s'étant engagé à respecter les règles de déontologie du VG et celles de la Ville. — Pourcentage (%) des fournisseurs de services s'étant engagés à respecter les règles du VG en matière de déontologie ou des règles équivalentes. — Pourcentage (%) des fournisseurs de services qui se sont déclarés indépendants.	— 100 % — 100 % — 100 %	— 100 % (un seul employé – VG). — 100 %, annexes jointes aux contrats et signées ou équivalent obtenu aux offres de services acceptées. — 100 %, annexes jointes aux contrats et signées ou équivalent obtenu aux offres de services acceptées.

Objectifs	Indicateurs	Cibles	Réponses
Mettre en place des mesures pour protéger adéquatement les données obtenues dans le cadre des audits	— Surveillance des accès aux documents et serveurs utilisés par le VG.	— En continu à partir de 2025	— Un événement relevé par la surveillance des systèmes qui a été validé avec le service des ressources informationnelles (RI).
	— Pourcentage (%) des fournisseurs de services qui se sont engagés à respecter la confidentialité de l'information utilisée dans le cadre des travaux réalisés pour le compte du VG	— 100 %	— 100 %, annexes jointes aux contrats et signées ou équivalent obtenu aux offres de services acceptées.

Orientation 2

Soutenir par des audits l'administration et les élus pour qu'ils soient en mesure de faire face plus facilement aux enjeux actuels de la Ville

Objectifs	Indicateurs	Cibles	Réponses
Proposer la constitution d'un comité d'audit et y participer lorsqu'il sera actif	— Nombre de rencontres annuelles avec le comité.	— Deux rencontres minimalement par année	— S. O. comité non actif
Livrer les audits prévus dans le plan directeur d'audit	— Pourcentage (%) d'audits réalisés à l'année 1 du plan par rapport à ceux prévus. — Pourcentage (%) des missions pour lesquelles l'écart entre le budget et le réel ne dépasse pas 15 %.	— 100 % — 80 %	— 100 % — 100 %
Exécuter les travaux nécessaires pour mettre à jour annuellement le plan directeur d'audit	— Date de réalisation de la mise à jour. — Degré de respect de la portée de la mise à jour prévue dans le plan directeur.	— Annuellement — Intégral	— Toujours adéquat. Révision complète prévue 2027-2028. — 150 % – Ajout d'un audit (ombudsman) non prévu au plan à la suite des éléments nouveaux recueillis en 2025.

Orientation 3

Contribuer à accroitre l'efficience de l'administration et de ses organismes

Objectifs	Indicateurs	Cibles	Réponses
Sensibiliser et/ou former le personnel et les consultants à la façon de traiter l'efficience dans les missions d'audit	— Nombre d'interventions	— Au moins une intervention par année	— En 2025, réalisé par l'entremise des rencontres préparatoires de mandat. Formation sur les audits autres que financiers suivie par le VG.
Chercher à introduire des notions d'efficience dans chaque mission d'audit	— Pourcentage (%) des audits où la notion des éléments d'efficience a été abordée (présence dans les critères d'évaluation ou dans la stratégie d'audit).	— 50 %	— 100 %, concept amené dans chacun des audits traités en 2025.
Formuler des constats et des recommandations réalistes	— Pourcentage (%) des recommandations discutées avec les gestionnaires concernés.	— 100 %	— 100 %
Obtenir une rétroaction formelle de la part des personnes auditées au terme de chaque mission d'audit	— Pourcentage (%) des audits où une rétroaction a été obtenue de la part des personnes auditées sur les gains d'efficience découlant de l'audit réalisé.	— 100 % des audits	— Rétroaction obtenue sur les relations avec les personnes auditées lors de la révision indépendante de dossier achevé pour l'audit portant sur la planification des besoins en investissements et sur le Programme triennal d'immobilisations (PTI).
Obtenir un taux important d'application des recommandations du BVGVS	— Taux d'application des recommandations après trois ans du dépôt des rapports d'audit.	— 75 %	— 74 % pour l'audit portant sur la Société de transport du Saguenay (STS) – Cible jugée atteinte.

Rapport sur les finances du Bureau du vérificateur général

Cette section présente les résultats financiers du Bureau du vérificateur général de Saguenay, soit l'utilisation des fonds mis à sa disposition. Ce rapport couvre la période du 1er janvier 2025 au 31 décembre 2025.

Résultats financiers du 1er janvier au 31 décembre 2025

	Budget octroyé	Dépenses réalisées	Écarts
Ressources humaines			
Salaires et charges sociales	200 000 $	203 298 $	(3 298 $)
Honoraires	325 000 $	224 970 $	100 030 $
	525 000 $	428 268 $	96 732 $
Ressources matérielles			
Dépenses de fonctionnement	37 370 $	8 062 $	29 308 $
TOTAL	562 370 $	436 330 $	126 040 $

L'écart s'explique principalement par le fait que la planification des dossiers d'audit pour 2025 a été réalisée en 2024, à un moment où le budget alloué demeurait fixé à 500 000 $. Par conséquent, la hausse budgétaire de 62 370 $ n'avait pas été intégrée aux travaux initialement prévus.

Pour ce qui est de l'écart résiduel de 63 670 $, il constituait une marge de manœuvre, compte tenu de l'ampleur anticipée de certains mandats, notamment l'audit portant sur le PTI, la réalisation de trois audits de performance dans le cycle 2025 2026 ainsi que le suivi des recommandations formulées dans le cadre de l'audit réalisé à la STS, dont la portée s'annonçait plus substantielle qu'un suivi habituel.

Dans les faits, l'approche adoptée, tant dans la méthode de travail que dans la gestion des honoraires des consultants, a permis de mieux contrôler les coûts associés à ces travaux, ce qui a généré une économie budgétaire.

L'annexe I présente le rapport de l'auditeur indépendant sur les montants présentés à cette section.

Coûts des mandats réalisés

Ci-dessous, le coût total des mandats réalisés jusqu'à présent par le Bureau. Il est à noter que ces coûts sont ceux établis en date du 31 mai 2026. Il est donc possible que certaines facturations postérieures à cette date n'y soient pas incluses.

Coûts des mandats réalisés

	Honoraires	Salaires	Total
Méthodologie et système de gestion de la qualité	10 125 $	9 548 $	19 673 $
Planification stratégique	8 500 $	18 844 $	27 344 $
Plan directeur d'audit	9 688 $	40 656 $	50 344 $
Audit de performance – PTI	79 960 $	87 388 $	167 348 $
Suivi des recommandations 2024	58 254 $	17 220 $	75 474 $
Audit de performance – Mandataires	50 506 $	29 764 $	80 270 $
Audit de performance – Plan de développement durable	23 618 $	16 408 $	40 026 $
Audit de performance – Ombudsman	11 681 $	17 220 $	28 901 $
Suivi des recommandations – STS	56 526 $	11 900 $	68 426 $

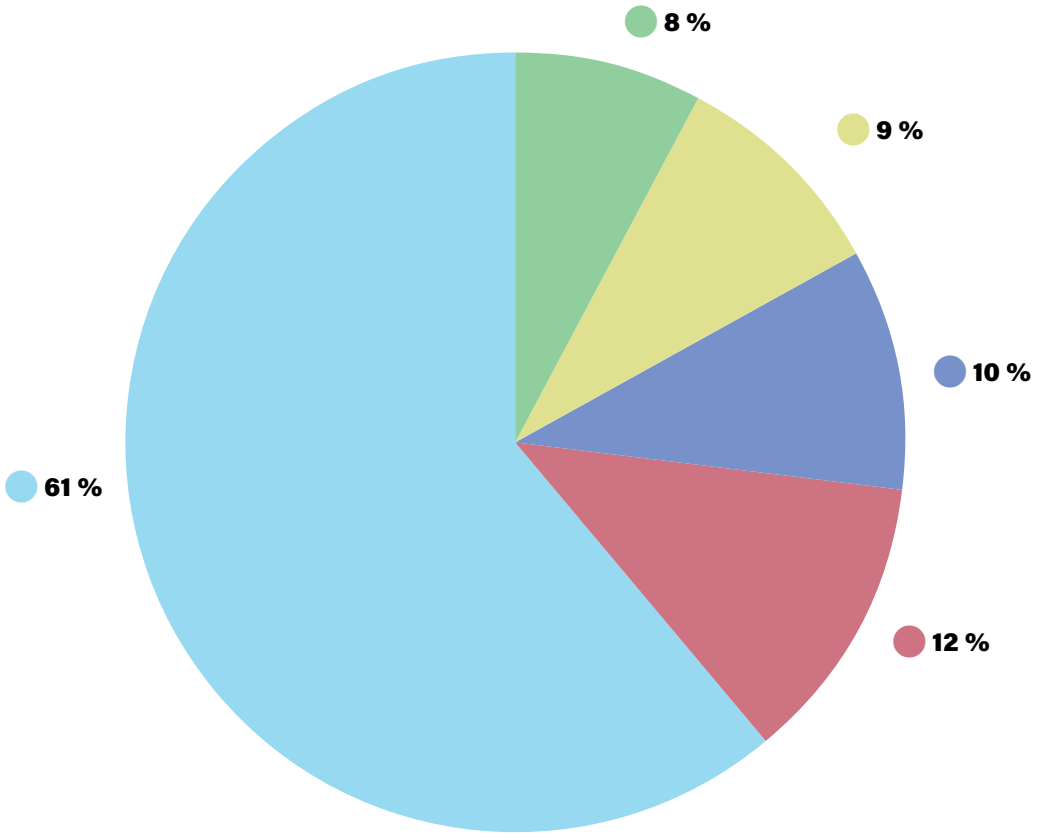
Statistiques de gestion

Cette section présente la répartition de l'effort en heures du vérificateur général pour chaque activité de mai 2025 à mai 2026. Afin de refléter l'effort total, les heures de consultants ont aussi été considérées au tableau ci-dessous. Le graphique du temps travaillé n'inclut que le temps du vérificateur général.

Temps réalisé par activité du 1er mai 2025 au 31 mai 2026 (13 mois)

Activités	Heures réalisées VG	Heures liées aux consultants	TOTAL
Suivi des procès-verbaux et veille médiatique	135,25	0,00	135,25
Gestion administrative	250,50	0,00	250,50
Revue audit financier 2024	20,25	0,00	20,25
Formations et associations	141,00	0,00	141,00
Rapport annuel	86,75	53,5	140,25
Suivi des recommandations	189,50	469,5	659,00
Audit de performance – PTI	284,25	151,75	436,00
Audit de performance – Mandataire	265,75	572,25	1138,25
Audit de performance – Plan de développement durable	146,50		
Audit de performance – Ombudsman	153,75		
Vacances, mobiles et fériés	190,50	0,00	190,50
TOTAL	**1864,00**	**1247,00**	**3 111,00**

Heures travaillées



61 %
Audits et rapport annuel

12 %
Gestion administrative

10 %
Vacances, mobiles et fériers

9 %
Suivis annuels

8 %
Formations et associations

Gestion contractuelle

Le Règlement sur certains contrats de service des organismes publics demande aux organismes publics de publier certaines informations au regard des contrats qu'ils ont octroyés. Même si le Bureau du vérificateur général est autonome dans ses attributions de contrats, il est lui aussi soumis aux lois provinciales et, en ce sens, il doit se conformer aux exigences de publication et de transparence y ayant trait.

Tout d'abord, le Bureau du vérificateur général privilégie l'octroi de contrats de gré à gré. Cela évite des appels sur invitations qui permettent à plusieurs fournisseurs d'avoir accès à un mandat ou à une stratégie d'audit en préparation pouvant révéler des informations stratégiques. L'octroi de contrats de gré à gré pouvant tout de même renvoyer à une perception préjudiciable, certaines mesures sont mises en place :

1. Les mandats de plus de 25 000 $ font l'objet d'une analyse plus approfondie avant l'octroi du contrat afin de valider la qualité des services promis, de même que la compétence du fournisseur.
2. Chaque contrat octroyé est documenté selon le formulaire de la Ville de Saguenay en ce qui a trait aux autorisations d'octroi de gré à gré pour des services professionnels, le tout indépendamment du montant estimé du contrat.
3. La gestion contractuelle exercée est présentée au rapport annuel du vérificateur général dans un souci de transparence.

En lien avec cette troisième mesure, il y a lieu de se prémunir contre le fractionnement de contrats et de démontrer le respect des seuils prévus par la Loi sur les contrats des organismes municipaux. Le tableau ci-dessous permet d'apprécier à la fois les fournisseurs ayant obtenu des mandats supérieurs à 25 000 $ et ceux dont le cumulatif des mandats dépasse le seuil de 25 000 $. Les sommes sont celles dépensées en date du 30 juin 2026.

Sommes versées du 1er janvier 2025 au 31 mai 2026			
Fournisseurs	**Mandats octroyés**	**Budget octroyé**	**Montants versés avant taxes**
Guy Perron CPA inc.	Soutien cycle d'audit 2025-2026	100 000 $	68 274 $
CIM Conseil	Audit de performance sur le PTI	78 008 $	73 993 $
Mallette S.E.N.C.R.L.	Suivi des recommandations, rapport 2024	72 617 $	58 254 $
Mallette S.E.N.C.R.L.	Suivi des recommandations sur la STS, rapport 2025	56 624 $	56 526 $
Mallette S.E.N.C.R.L.	Critères détermination mandataire – Audit de performance	20 000 $	15 159 $

Le mandat avec Guy Perron CPA inc. se poursuit jusqu'à la livraison du rapport annuel 2025. Il n'est pas attendu que les sommes restantes à facturer dépassent le budget octroyé.

Le mandat avec CIM Conseil s'est terminé en novembre 2025.

Les mandats avec Mallette S.E.N.C.R.L. sont tous terminés en date du 31 mai 2026.

Associations, forums et formations

De janvier 2025 à mai 2026, j'ai participé à deux rencontres de l'Association des vérificateurs généraux du Québec (AVGMQ). Ces rencontres ont permis, en plus de favoriser les liens entre collègues, de discuter de divers enjeux liés à la réalité des vérificateurs généraux municipaux, d'identifier certains besoins communs et de proposer des pistes de solutions afin d'y répondre.

De plus, j'ai participé à titre d'invité à une activité « souper tournant » de l'OCPAQ à l'intention de jeunes CPA en début de carrière.

Finalement, un tableau résumant la nature des formations structurées suivies du 1er janvier 2025 au 31 mai 2026 est présenté ci-dessous :

Titre de la formation	Heures réalisées
OCPAQ – Éthique professionnelle – Formation sur le code de déontologie des CPA	3,00
OCPAQ – Éthique professionnelle – Formation sur le code de déontologie des CPA offrant des services à des tiers	1,00
OCPAQ – Organismes municipaux – Nouveautés, enjeux et conseils pratiques	5,00
OCPAQ – Normes comptables du secteur public – Nouveautés, enjeux et conseils pratiques	1,50
OCPAQ – Gestion des risques – Cadres, processus et réflexion	8,75
OCPAQ – L'émergence de risques de fraude en période de crise	2,50
OCPAQ – L'intelligence artificielle et ses enjeux éthiques	1,00
OCPAQ – La prise de décision éthique au quotidien	1,25
OCPAQ – Rapport sur des missions autres que sur des états financiers et des informations financières historiques	7,00
OCPAQ – Missions d'audit – Stratégie d'audit dans un environnement informatique (NCA 315)	7,00
OCPAQ – Revue des concepts fondamentaux en information décisionnelle	8,75
OCPAQ – Le tableau de bord stratégique : un outil et un style de gestion	7,00
TOTAL	**53,75**

Remerciements

Je tiens à remercier l'ensemble des consultants qui ont rendu possible la production de ce rapport annuel, notamment :

— M. David Rioux, CIM Conseil gestion d'actifs
— M. Jean Cinq-Mars, commissaire au développement durable du Québec (2009-2016)
— Mme France Boutin et Claudie-St-Pierre, Mallette S.E.N.C.R.L. (bureau de Québec)
— Mme Valérie Jessica Laporte, designer graphique
— Mme Marie-Claude Blackburn, réviseure linguistique

Finalement, je remercie encore une fois M. Guy Perron, CPA, dont l'expertise et le soutien tout au long de mes travaux ont permis d'en renforcer la conformité, les constats et les recommandations en ayant découlé.

Annexe I

Rapport de dépenses du vérificateur général au 31 décembre 2025

Ville de Saguenay

Bureau du vérificateur général

Ville Saguenay

Rapport de dépenses du vérificateur général au 31 décembre 2025

Rapport de l'auditeur indépendant	2 - 4
Informations financières	
État des dépenses	5

Raymond Chabot
Grant Thornton

Rapport de l'auditeur indépendant

Raymond Chabot
Grant Thornton S.E.N.C.R.L.
Bureau 600
255, rue Racine Est
Chicoutimi (Québec)
G7H 7L2

T 418 549-4142

Aux membres du conseil
Ville Saguenay

Opinion

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses du Bureau du vérificateur général de Ville Saguenay (ci-après ´ la société ») pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2025 ainsi que l'état des dépenses, y compris le résumé des principales méthodes comptables (ci-après ´ les informations financières »).

À notre avis, les informations financières ci-jointes donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses de la société pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2025, conformément à la méthode de comptabilité décrite dans les notes complémentaires.

Fondement de l'opinion

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

Observations – méthode de comptabilité appliquée et restriction à la diffusion et à l'utilisation

Nous attirons l'attention sur la note 1 des informations financières, qui décrit la méthode de comptabilité appliquée. Les informations financières ont été préparées pour permettre de se conformer aux exigences de l'article 108.2.1 de la loi sur les cités et villes. En conséquence, il est possible que les informations financières ne puissent se prêter à un usage autre. Notre rapport est destiné uniquement au vérificateur général et aux membres du conseil de Ville Saguenay et ne devrait pas être diffusé à d'autres parties ou utilisé par d'autres parties. Notre opinion n'est pas modifiée à l'égard de ce point.

Responsabilités de la direction et des responsables de la gouvernance à l'égard des informations financières

La direction est responsable de la préparation des informations financières conformément à la méthode de comptabilité décrite dans les notes complémentaires, ce qui implique de déterminer que la méthode de comptabilité adoptée est une méthode de comptabilité appropriée pour la préparation des informations financières dans les circonstances, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière du Bureau du vérificateur général de Ville Saguenay.

Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit des informations financières

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

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

- nous identifions et évaluons les risques que les informations financières comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques, et réunissons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne;

nous acquérons une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne du Bureau du vérificateur général de Ville Saguenay ;

nous apprécions le caractère approprié des méthodes comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière ;

nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des informations financières, y compris les informations fournies dans les notes, et apprécions si les informations financières représentent les opérations et événements sous-jacents d'une manière propre à donner une image fidèle.

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

Raymond Chabot Grant Thornton SENCRL[1]

Chicoutimi
Le 10 juin 2026

[1] CPA auditrice, CA, permis de comptabilité publique nº A125845

Bureau du vérificateur général
État des dépenses
de l'exercice terminé le 31 décembre 2025

	2025	
	Budget initial (non audité)	Dépenses réalisées
	$	$
Ressources humaines		
Salaires	200 000	203 298
Honoraires	325 000	224 970
	525 000	428 268
Ressources matérielles		
Dépenses d'opération	37 370	8 062
	562 370	**436 330**

Notes complémentaires

Note 1 - *Principales méthodes comptables*

L'état des dépenses du vérificateur général est établi conformément aux recommandations relatives à la comptabilisation et à l'évaluation des 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 des dépenses directement engagées par le vérificateur général de Ville Saguenay, aux fins de l'exercice de ses fonctions.

JONATHAN DESBIENS, CPA AUDITEUR
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - VILLE DE SAGUENAY

Bureau du vérificateur
400, rue Racine Est, bureau 40 Chicoutimi (Québec) G7H 1T4

Ville de Saguenay
Bureau du vérificateur général