RAPPORT ANNUEL

au conseil municipal

2019 amendé

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

RAPPORT ANNUEL

au conseil municipal

2019 amendé

Notes au lecteur

Dans la version amendée, nous avons ajouté les réponses reçues des unités administratives aux recommandations des rapports d'audit suivants :

- Gestion du projet du nouveau colisée au District 55 (Direction du génie) (voir la section 2.2);
- Gestion du programme de continuité des affaires (voir la section 2.3);
- Gestion du programme de relève des technologies de l'information (voir la section 2.4).

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

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet au :
www.v3r.net/a-propos-de-la-ville/verificateur-general

Photo de la page couverture : Christian Perrin

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

Le 1er avril 2021

Monsieur Jean Lamarche
Maire de la Ville de Trois-Rivières
1325, place de l'Hôtel-de-Ville, C.P. 368
Trois-Rivières (Québec) G9A 5H3

Objet : Rapport annuel 2019 – version amendée

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets la version amendée de mon rapport annuel pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 6 avril 2021.

Cette version contient les réponses que j'ai reçues *a posteriori* de la part des unités administratives aux recommandations émises pour les trois missions d'audit suivantes :

- Gestion du projet du nouveau colisée au District 55 (Direction du génie);
- Gestion du programme de continuité des affaires;
- Gestion du programme de relève des technologies de l'information.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Trois-Rivières,

Jacques Bergeron, M. Sc., MBA, CPA auditeur, CA, CISA, CISM

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

Le 5 octobre 2020

Monsieur Jean Lamarche
Maire de la Ville de Trois-Rivières
1325, place de l'Hôtel-de-Ville, C.P. 368
Trois-Rivières (Québec) G9A 5H3

Objet : Rapport annuel 2019

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets mon rapport annuel pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 6 octobre 2020.

Ce rapport présente les résultats des travaux pour l'année 2019 et il inclut le rapport de l'auditeur indépendant sur l'audit de l'état des crédits et des dépenses du Bureau du vérificateur général.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Trois-Rivières,

Jacques Bergeron, M. Sc., MBA, CPA auditeur, CA, CISA, CISM

PRÉAMBULE

La réalisation des travaux d'audit menant à la publication du présent rapport annuel a été fortement perturbée par la COVID-19. Alors que la Ville de Trois-Rivières s'affairait à gérer les effets de cette crise sans précédent et à assurer le maintien de ses services essentiels, j'ai cru opportun de convenir avec Mme France Cinq-Mars, la directrice générale, d'interrompre mes travaux durant la période de confinement.

Après cette période, mon équipe et moi avons dû faire montre d'agilité pour mener à terme nos travaux d'audit, majoritairement à distance, et de flexibilité dans les demandes de renseignements que nous formulions à l'administration municipale.

Cette situation hors du commun a engendré des retards considérables dans la réalisation de nos travaux d'audit, ce qui a fait en sorte que je n'ai pas pu accorder, pour trois des quatre rapports d'audit d'optimisation des ressources, un délai suffisamment long pour permettre à l'administration municipale d'élaborer un plan d'action avant de mettre sous presse mon rapport annuel. Ceci explique la mention, à la suite de chacune des recommandations de ces trois rapports, selon laquelle les unités administratives s'engagent à produire un plan d'action à court terme.

Il m'importe de souligner l'excellente collaboration du personnel de la Ville concerné par les travaux d'audit faisant l'objet de mon rapport annuel en pareilles circonstances.

TABLE DES MATIÈRES

1. Mot du vérificateur général 13

Implantation d'une ligne de signalement 15

Respect de la conformité à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* 22

2. Audit d'optimisation des ressources 25

2.1. Gestion des subventions et des contributions diverses 27

2.2. Gestion du projet du nouveau colisée au District 55 (Direction du génie) 111

2.3. Gestion du programme de continuité des affaires 185

2.4. Gestion du programme de relève des technologies de l'information 245

3. Rapport de l'auditeur indépendant 311

Annexe I – Extraits de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19) 315

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

1

Mot du vérificateur général

Rapport annuel 2019 – amendé
au conseil municipal

IMPLANTATION D'UNE LIGNE DE SIGNALEMENT

Dans mon rapport annuel de l'année dernière, je recommandais au conseil municipal d'approuver la création d'une ligne de signalement[1] d'actes répréhensibles et de désigner le Bureau du vérificateur général à titre de mandataire pour administrer cette ligne.

Le conseil municipal n'a pas, à ce jour, donné suite à mes recommandations. Je crois opportun de réitérer plusieurs des éléments de l'argumentaire qui étayait cette recommandation et d'ajouter des informations complémentaires

Fondements de la mise en place d'une ligne de signalement

Une ligne de signalement permettrait d'offrir des outils simples et accessibles aux lanceurs d'alerte afin qu'ils puissent communiquer, sous le couvert de l'anonymat, un acte répréhensible, commis ou sur le point de l'être, en lien avec les affaires de la Ville. Un tel mécanisme prend généralement la forme d'une ligne téléphonique dédiée et d'un accès sécurisé à une plateforme Web.

Ainsi, la mise en place d'une ligne de signalement efficace favorise la prévention et la détection d'actes répréhensibles et, ultimement, témoigne du souci et de la volonté de l'organisation à prendre les mesures nécessaires afin que le déroulement de ses activités réponde à des exigences élevées en matière

[1] Le terme utilisé dans mon rapport de l'année dernière était « ligne de dénonciation » que j'ai remplacé par « ligne de signalement » dans le présent rapport, car ce dernier est davantage utilisé.

d'intégrité et d'éthique. Une ligne de signalement concourt également à maintenir la confiance des citoyens, des fournisseurs et des autres parties prenantes envers l'organisation.

À noter que la notion d'actes répréhensibles englobe toute forme de comportement menant à des abus, à du gaspillage, à des irrégularités, à des fraudes ou à des dérogations graves aux lois et encadrements régissant les affaires de la Ville. Autrement dit, il s'agit de tout geste visant à s'approprier des actifs de la Ville de manière illicite ou d'en faire un usage indu.

Soulignons que, parmi les leçons apprises de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, communément appelée CEIC ou Commission Charbonneau, il ressort, entre autres, que *« les faits observés présentent […] les "lanceurs d'alerte" comme l'une des clés, tant en matière de lutte à la corruption et à la collusion que pour empêcher l'infiltration du crime organisé dans l'économie légale*[2] *»*.

Par ailleurs, l'*Association of Certified Fraud Examiners*[3] (ACFE) recense, dans son rapport 2020 intitulé *Report to the Nations – Global Study on Occupationnal Fraud and Abuse*[4], 2 504 analyses de fraudes ayant eu lieu dans 125 pays et ayant occasionné des pertes de 3,6 G$. Plusieurs des constats issus de ces analyses sont dignes de mention, dont un en particulier qui met en corrélation les leçons

2 https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Tome-3_c.pdf (page 87).

3 L'ACFE est une référence mondiale en matière de lutte contre la fraude, et la certification qu'elle délivre est reconnue par les professionnels du monde entier. Elle regroupe près de 85 000 professionnels de la lutte contre la fraude, toutes spécialités et organisations confondues.

4 https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf

apprises de la CEIC quant à l'importance des lanceurs d'alerte et d'un canal dédié pour recevoir leurs signalements. En effet, l'analyse de ces fraudes par l'ACFE révèle que leur détection initiale émane de lanceurs d'alerte dans 43 % des cas, et que la moitié de ces lanceurs d'alerte sont des employés. Soulignons également que le délai de détection des fraudes par les organisations qui ne disposent pas d'une ligne de signalement est 50 % plus long que celui de celles qui disposent d'une telle ligne, et que la perte médiane subie par ces dernières est 50 % moins élevée.

Avantages de l'implantation d'une ligne de signalement

Les avantages pour la Ville de disposer d'une ligne de signalement sont multiples puisqu'elle permettrait :

- de signaler en toute confiance et de façon anonyme tout acte répréhensible, que le signalement provienne d'employés, de fournisseurs, de citoyens ou de toute autre partie prenante;
- d'encourager et de faciliter la communication en toute confiance avec une instance neutre et indépendante;
- de découvrir des actes répréhensibles, et ainsi de protéger les biens, la situation financière et la réputation de la Ville et des organismes sous son contrôle;
- de protéger les utilisateurs contre d'éventuelles représailles;
- de traiter, par l'entremise d'une instance neutre et indépendante, les signalements de manière confidentielle, objective, impartiale et diligente (afin de protéger toutes les parties);

- d'alerter rapidement les responsables de la gouvernance (conseil municipal, conseil d'administration des organismes), et ainsi de prévenir ou de limiter les dommages liés à un acte répréhensible.

Autorité compétente et indépendante

Comme relaté dans mon rapport annuel pour l'année 2018, il est primordial que la réception et le traitement des signalements d'actes répréhensibles soient assurés par une autorité compétente et indépendante.

Cette condition est essentielle afin de créer un climat de confiance auprès des lanceurs d'alerte potentiels et d'assurer un traitement impartial des signalements reçus.

Dans le contexte organisationnel de la Ville, la seule entité qui répond à cette condition est le Bureau du vérificateur général, et ce, pour les raisons suivantes :

- il est indépendant de l'administration de la Ville, car il relève directement du conseil municipal;
- il dispose d'une autonomie complète dans ses audits et enquêtes;
- il dispose d'une immunité dans ses missions d'audit. Ses dossiers sont ainsi protégés par la loi;
- il a le droit d'accès à toute information ou tout document que possède un employé de la Ville ou un organisme sous son contrôle.

D'ailleurs, les autres villes du Québec qui ont implanté une ligne de signalement ont confié sa gestion à une entité indépendante, comme le démontre le tableau 1.

Tableau 1 – Gestion de la ligne de signalement et traitement des signalements

Ville	Entité responsable
Québec	Bureau du vérificateur général
Lévis	Bureau du vérificateur général
Montréal	Bureau de l'inspecteur général
Longueuil	Bureau d'inspection contractuelle
Laval	Bureau d'intégrité et d'éthique
Saint-Jérôme	Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative
Terrebonne	Bureau d'intégrité et d'éthique

Ressources requises pour l'implantation d'une ligne de signalement

Il va sans dire que l'implantation d'une ligne de signalement implique diverses ressources financières et humaines :

- un budget spécifique doit être accordé pour la gestion de la ligne de signalement. Ce montant tient compte des frais annuels versés à un fournisseur spécialisé pour l'utilisation d'un système de réception et de traitement des signalements d'actes répréhensibles. Ce montant peut

représenter entre 15 000 $ et 40 000 $ par année, selon le fournisseur choisi et la complexité de l'implantation;

- la collaboration de la Direction des communications et de la participation citoyenne ainsi que de la Direction des technologies de l'information est primordiale pour l'élaboration et la diffusion d'un plan de communication de la ligne de signalement. Un budget spécifique est requis pour l'élaboration du matériel de communication destiné aux employés. De plus, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour la modification de l'intranet et du site Web de la Ville afin d'intégrer un lien vers la ligne de signalement;
- un budget *ad hoc* doit être demandé au conseil municipal lors d'enquêtes spéciales afin de retenir les services de professionnels spécialisés.

Il est important de comprendre que nous ne disposons pas des ressources suffisantes pour administrer les infrastructures nécessaires au fonctionnement d'une ligne de signalement. Notre rôle serait plutôt de recevoir les signalements, de les analyser et de les traiter de manière confidentielle.

Notre demande budgétaire pour l'implantation d'une ligne de signalement est indépendante des crédits qui nous sont versés annuellement. La somme qui serait éventuellement accordée et versée pour la gestion de la ligne de signalement serait donc comptabilisée et gérée distinctement de notre budget annuel, et une reddition de comptes spécifique serait faite à ce sujet dans le rapport annuel du vérificateur général.

Recommandations

Le Bureau du vérificateur général réitère sa recommandation au conseil municipal mentionnée dans son rapport annuel pour l'année 2018 à l'effet :

- **d'approuver la création d'une ligne de signalement d'actes répréhensibles par le Bureau du vérificateur général;**
- **de le désigner à titre de mandataire de la ligne de signalement;**
- **de lui accorder un budget de 40 000 $ pour l'implantation de la ligne et pour sa première année de fonctionnement, en suivant les directives de la politique d'approvisionnement de la Ville pour l'octroi des contrats. Tout montant non dépensé, le cas échéant, au terme de la première année serait retourné au fonds général de la Ville;**
- **de considérer que des montants additionnels, sur justification, lui soient accordés pour des enquêtes liées aux signalements reçus.**

RESPECT DE LA CONFORMITÉ À L'ARTICLE 107.9 DE LA *LOI SUR LES CITÉS ET VILLES*

En vertu de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) : *« Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 $ est tenue de faire vérifier ses états financiers »*. En outre, l'auditeur de cette personne morale doit transmettre au vérificateur général une copie des états financiers annuels, de son rapport sur ces états ainsi que de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale. Cet auditeur doit également, à la demande du vérificateur général, mettre à la disposition de ce dernier tout document se rapportant à ses travaux d'audit ainsi que leurs résultats, et fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires à cet égard. Si le vérificateur général estime que les renseignements, les explications ou les documents obtenus de l'auditeur sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Or, je constate que les auditeurs des personnes morales ayant reçu une subvention annuelle d'au moins 100 000 $ de la Ville n'ont pas respecté leurs obligations au regard des dispositions susmentionnées de l'article 107.9 de la LCV.

Toutefois, je comprends que ces auditeurs ne sont pas nécessairement au fait de leurs obligations à cet égard, tout comme les personnes morales concernées. Par ailleurs, il importe que je sois informé par la Ville de Trois-Rivières (la Ville) des personnes morales recevant une subvention annuelle d'au moins 100 000 $, afin

que je puisse effectuer les suivis nécessaires auprès de ces dernières et de leurs auditeurs quant au respect de leurs obligations édictées par l'article 107.9 de la LCV.

Par conséquent, je sollicite la collaboration de l'administration municipale afin d'instaurer un processus permettant d'assurer un suivi efficace du respect des dispositions de l'article 107.9 de la LCV. Ce processus devrait, à mon avis, comporter les éléments suivants :

- les personnes morales sont systématiquement informées par la Ville de leurs obligations au regard de l'article 107.9 de la LCV à l'effet de faire vérifier leurs états financiers et de celles de leur auditeur respectif à l'égard des documents et renseignements à fournir au vérificateur général;
- des mesures sont en place pour détecter les subventions inférieures à 100 000 $, mais qui annuellement totalisent au moins 100 000 $ pour une même personne morale;
- une liste des personnes morales ayant reçu une subvention annuelle d'au moins 100 000 $ est transmise par la Ville au vérificateur général dans les 60 jours suivant la fermeture comptable de l'année financière de référence;
- le vérificateur général s'assure, sur une base annuelle, d'obtenir auprès des auditeurs de ces personnes morales les documents et renseignements prescrits par l'article 107.9 de la LCV.

Recommandation

Le Bureau du vérificateur général sollicite la collaboration de l'administration municipale afin d'instaurer un processus permettant d'assurer un suivi efficace du respect des dispositions de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* et, par conséquent, de fournir au vérificateur général la liste des personnes morales ayant reçu, sur une base annuelle, une ou des subventions totalisant au moins 100 000 $ de la municipalité.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

2

Audit d'optimisation des ressources

Rapport annuel 2019 – amendé

au conseil municipal

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

2.1

Gestion des subventions et des contributions diverses

Rapport annuel 2019 – amendé
au conseil municipal

Faits saillants de l'audit

Objectifs

L'audit avait pour objectifs d'évaluer la gestion des subventions et des contributions diverses que la Ville de Trois-Rivières (la Ville) offre aux organismes externes et de s'assurer que celles-ci sont octroyées en suivant l'application de critères équitables, objectifs et transparents et qu'une reddition de comptes est réalisée par les organismes auprès de la Ville pour permettre de s'assurer que l'aide accordée a été utilisée aux fins prévues. De plus, l'audit avait pour objectif de s'assurer qu'une reddition de comptes des résultats de l'aide fournie aux organismes est présentée périodiquement aux instances de la Ville.

Résultats

La gestion des subventions et des contributions diverses nécessite, à notre avis, plusieurs améliorations eu égard aux principaux constats suivants :

Rapport des subventions et des contributions diverses

Le rapport *Subventions et contributions diverses* est incomplet et ne tient pas compte de l'ensemble des subventions et des contributions diverses octroyées.

Faits saillants de l'audit

Résultats
(suite)

Politique générale (« corporative ») à l'égard des demandes d'aide

Il n'existe pas de politique générale (« corporative ») applicable à l'ensemble des directions afin d'encadrer de manière équitable, objective et transparente le traitement des demandes d'aide.

Politique de reconnaissance et de soutien

Nous n'avons pas réussi à obtenir l'évidence que les aides accordées à des organismes reconnus par la politique de reconnaissance, rédigée par la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, sont supportées par une analyse rigoureuse afin de s'assurer que les aides demandées répondent aux besoins des citoyens et aux attentes de la Ville.

Documentation des organismes reconnus

Les documents requis des organismes pour évaluer leur éligibilité à une reconnaissance n'étaient pas consignés aux dossiers des demandes d'aide que nous avons audités. De plus, le processus suivi par la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire pour déterminer la reconnaissance

Faits saillants de l'audit

Résultats (suite)

ou non d'un organisme n'était pas documenté.

Revue annuelle des organismes reconnus

La Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire n'effectue pas systématiquement une revue annuelle des organismes reconnus par la politique de reconnaissance afin de s'assurer qu'ils respectent les critères déterminés par la Ville et qu'ils répondent toujours aux besoins de cette dernière. Cette situation peut amener un manque d'équité, car les fonds disponibles sont reconduits automatiquement chaque année pour les organismes reconnus, ce qui laisse peu de marge de manœuvre à la Ville pour aider d'autres organismes qui sollicitent de l'aide.

Présence de conventions

La plupart des dossiers examinés ne contiennent pas de conventions entre la Ville et les organismes précisant les objectifs à atteindre et les obligations que les organismes doivent respecter, entre autres, en matière de reddition de comptes sur les activités réalisées.

Faits saillants de l'audit

Résultats

(suite)

Objectifs mesurables

L'octroi de l'aide demandée par un organisme est rarement accompagné d'objectifs mesurables que doit atteindre l'organisme afin que les prestations réalisées répondent aux besoins des citoyens de la Ville.

Suivis des activités des organismes

L'examen des dossiers des organismes sélectionnés a démontré l'absence de rapports d'activités produits par les organismes pour démontrer les activités réalisées et le respect des attentes de la Ville.

La Ville n'a pas non plus l'assurance que l'aide accordée sous forme de subventions ou de contributions diverses est utilisée aux fins prévues.

Suivi des subventions de 50 000 $ et plus

L'information transmise au conseil municipal au sujet des subventions et des contributions diverses de 50 000 $ et plus est incomplète.

Faits saillants de l'audit

Résultats

(suite)

Reddition de comptes aux instances

Nous avons constaté l'absence de reddition de comptes auprès des instances afin de leur exposer une synthèse de l'ensemble de l'aide accordée par la Ville aux organismes. Uniquement les subventions de 50 000 $ et plus sont rapportées au conseil municipal.

Faits saillants de l'audit

Recommandations

Nous avons formulé différentes recommandations aux directions auditées, lesquelles sont présentées intégralement ci-contre.

Nous tenons à souligner que les directions auditées ont adhéré à toutes nos recommandations.

Les commentaires des directions auditées sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

Rapport des subventions et des contributions diverses

- Identifier tous les comptes comptables pouvant être considérés à titre de subventions et de contributions diverses et leur attribuer des codes comptables appropriés permettant de produire un rapport exhaustif de l'aide accordée. **(3.1.B)**

- Demander que chaque direction achemine à la Direction des finances une liste des aides accordées afin de valider le rapport *Subventions et contributions diverses* et ainsi pouvoir identifier des écarts possibles. **(3.1.C)**

- Produire annuellement un rapport sommaire semblable au tableau 2 (de notre rapport d'audit) et un rapport épuré des subventions afin d'indiquer aux instances municipales le montant réel des subventions nécessitant une sortie de fonds nette. **(3.1.D)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Politique générale (« corporative ») à l'égard des demandes d'aide

- Développer une politique générale (« corporative ») sur l'octroi de l'aide aux organismes afin d'encadrer les activités réalisées par les directions dans le traitement, la documentation et le suivi des demandes d'aide des organismes, et ce, dans un souci d'équité, d'objectivité et de transparence du traitement de l'aide demandée et accordée. **(3.2.B)**

Politique de reconnaissance et de soutien

- Réaliser des études de façon périodique afin de recenser les besoins des citoyens et d'ajuster l'offre de services de la Ville en conséquence par le choix éclairé des organismes à soutenir. **(3.3.1.B)**

- Poursuivre la mise à jour de la Politique de reconnaissance et de soutien et consulter des politiques similaires d'autres municipalités afin d'y intégrer les meilleures pratiques. **(3.3.1.C)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

- Déposer annuellement au conseil municipal la liste des organismes reconnus. **(3.3.1.D)**

- Considérer l'opportunité d'harmoniser la Politique de reconnaissance et de soutien avec l'éventuelle politique globale (« corporative ») pour la reconnaissance des organismes, l'octroi et la gestion des subventions et des contributions diverses. **(3.3.1.E)**

Documentation des organismes reconnus

- Conserver toutes les demandes des organismes reconnus par la politique de reconnaissance dans un endroit sécuritaire permettant une consultation rapide. **(3.3.2.B)**

- Élaborer un processus permettant de valider annuellement l'existence légale des organismes et d'obtenir les protections en assurance des organismes reconnus, leurs états financiers, leur rapport annuel et la liste des membres de leur conseil d'administration. **(3.3.2.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

- Procéder à une mise à jour de tous les dossiers des organismes reconnus pour y inclure les documents requis par les procédures de la direction. **(3.3.2.B)**

- Préciser, dans les conventions entre la Ville et les organismes, les obligations de ces derniers concernant les vérifications des antécédents des membres du conseil d'administration, des employés et des bénévoles, entre autres, leur expérience, leur formation et les antécédents judiciaires. La politique de reconnaissance doit refléter ces obligations. **(3.3.2.B)**

- Préciser, dans les conventions entre la Ville et les organismes, les attentes de la Ville en matière de gestion des conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration de l'organisme et au sein des employés et des bénévoles de l'organisme. La politique de reconnaissance doit refléter ces attentes. **(3.3.2.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

- Documenter la démarche suivie pour déterminer le montant de l'aide accordée à l'organisme. **(3.3.2.B)**

Revue annuelle des organismes reconnus

- Élaborer un processus formel de révision des organismes reconnus afin de décider du maintien ou non des mesures d'aide qui leur sont accordées. **(3.3.3.B)**

Présence de conventions

- Exiger qu'une convention soit conclue entre la Ville et l'organisme avant d'octroyer l'aide demandée. **(3.3.4.B)**

- Inclure les éléments énumérés à la recommandation 3.3.4.B lors de la rédaction d'une éventuelle politique générale (« corporative ») sur l'aide aux organismes. **(3.3.4.C)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Programmes de subvention d'aide en habitation

- Développer un tableau synthèse pour chacun des dossiers de subventions traités en matière d'habitation indiquant toutes les étapes suivies pour l'analyse des dossiers afin de s'assurer du respect des exigences réglementaires avant de procéder à l'émission du paiement. **(3.3.5.B)**

Objectifs mesurables

- Définir des objectifs mesurables avant d'accorder l'aide demandée aux organismes afin de s'assurer que les activités devant être réalisées par l'organisme répondent aux besoins des citoyens de la Ville. Ces objectifs doivent être consignés dans une convention entre la Ville et l'organisme. **(3.4.1.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Suivis des activités des organismes

- Inclure, dans chacune des conventions avec les organismes bénéficiant d'une aide, des clauses précisant les exigences de reddition de comptes devant être respectées par les organismes afin que la Ville puisse s'assurer que les objectifs définis ont été atteints et que l'aide accordée a été utilisée aux fins prévues. **(3.4.2.B)**

Suivi des subventions de 50 000 $ et plus

- Identifier et définir tous les comptes comptables pouvant être considérés à titre de subventions et leur attribuer des codes comptables appropriés permettant de produire une reddition de comptes complète de ces transactions financières. **(3.6.1.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Reddition de comptes aux instances

- Produire un bilan synthèse de l'ensemble des subventions et des contributions diverses octroyées afin d'informer les élus et les directions de la Ville de l'aide accordée aux organismes. **(3.6.2.B)**

Table des matières

1. Contexte de l'audit 47

2. Objectifs et portée de l'audit 50

3. Résultats de l'audit 53

3.1. Rapport des subventions et des contributions diverses 53

3.2. Politique générale (« corporative ») à l'égard des demandes d'aide 62

3.3. Processus en place pour soutenir les organismes communautaires 67

3.3.1. Politique de reconnaissance et de soutien 67

3.3.2. Documentation des organismes reconnus 73

3.3.3. Revue annuelle des organismes reconnus 77

3.3.4. Présence de conventions 79

3.3.5. Programmes de subvention d'aide en habitation 82

3.4. Objectifs mesurables et suivis 91

3.4.1. Objectifs mesurables 91

3.4.2. Suivis des activités des organismes 96

3.5. Mécanisme en place pour comptabiliser l'aide indirecte (nature) 98

3.6. Reddition de comptes aux instances 101

3.6.1. Suivi des subventions de 50 000 $ et plus 101

3.6.2. Reddition de comptes aux instances 105

4. Conclusion 107

Annexe I – À propos de l'audit 109

Liste des tableaux

Tableau 1 – Subventions et contributions diverses en 2017 (monétaire) et en 2018 (monétaire et nature) 48

Tableau 2 – Subventions et contributions diverses en 2018 54

Tableau 3 – Subventions n'apparaissant pas dans le rapport *Subventions et contributions diverses* 56

Tableau 4 – Programmes de subvention d'aide en habitation (2018) 58

Tableau 5 – Financement des subventions d'aide en habitation (2018) 83

Tableau 6 – Subventions et contributions diverses en 2017 et en 2018 (Échantillon de 79 transactions) 93

Tableau 7 – Aide indirecte en 2018 (nature excluant les cautions) 99

Liste des sigles

DCLVC	Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire
LCV	*Loi sur les cités et villes*
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
SHQ	Société d'habitation du Québec

1. CONTEXTE DE L'AUDIT

La Ville de Trois-Rivières (la Ville) peut faire appel à des particuliers ou à des organismes à but non lucratif pour réaliser des activités ponctuelles ou des programmes particuliers qui s'inscrivent dans le cadre de sa mission. Une aide peut être accordée avec contrepartie monétaire (« subvention ») ou sans contrepartie monétaire donc en nature (p. ex. un prêt d'équipement, un prêt de locaux ou du temps de travail des employés de la Ville), ce qui est considéré dans ce rapport d'audit à titre de « contributions diverses ».

La demande d'aide est généralement déposée auprès du service concerné. Une analyse de la demande est alors faite et une recommandation est formulée à l'instance qui est habilitée à autoriser le versement de l'aide financière (soit le comité exécutif pour les aides de moins de 5 000 $, soit le conseil municipal pour les aides de 5 000 $ et plus).

La Direction des finances a produit, à la demande du vérificateur général, un rapport intitulé *Subventions et contributions diverses* indiquant les subventions et les contributions diverses en nature qui se transposent en aide indirecte telle que le prêt de ressources humaines, le prêt de locaux appartenant à la Ville à prix réduit et des dépenses encourues par la Ville pour des infrastructures accordées aux organismes. En 2018, la valeur de l'aide totalise 40 087 321,93 $, incluant les cautions et les programmes d'aide en habitation. Pour 2017, le rapport recense uniquement les subventions, lesquelles totalisent 7 522 807,14 $.

Les subventions et les contributions diverses proviennent de huit directions différentes de la Ville. Le tableau 1 présente la répartition de ces aides qui émanent des différentes directions de la Ville.

Tableau 1 – Subventions et contributions diverses en 2017 (monétaire) et en 2018 (monétaire et nature)

Directions ayant octroyé des subventions/ contributions	2018			2017
	Total	Monétaire	Nature (incluant les cautions)	Monétaire
Aménagement et développement urbain[a]	8 781 505,30 $	8 781 505,30 $	0,00 $	52 399,00 $
Cabinet du maire	71 525,00 $	71 525,00 $	0,00 $	52 100,00 $
Finances[b]	16 738 226,40 $	1 815 226,40 $	14 923 000,00 $	1 918 223,47 $
Incendies	40 362,16 $	21 924,16 $	18 438,00 $	21 762,88 $
Loisirs[c]	9 396 756,91 $	6 615 848,38 $	2 780 908,53 $	5 442 821,79 $
Police[d]	4 429 531,00 $	0,00 $	4 429 531,00 $	0,00 $
Ressources humaines	8 000,00 $	8 000,00 $	0,00 $	5 500,00 $
Travaux publics	621 415,16 $	130 000,00 $	491 415,16 $	30 000,00 $
Total	**40 087 321,93 $**	**17 444 029,24 $**	**22 643 292,69 $**	**7 522 807,14 $**

[a] En 2018, un total de 8 781 505,30 $, dont 8 629 505,30 $ consacrés aux programmes de subvention d'aide en habitation (total des subventions : 152 000,00 $).

[b] En 2018, un total de 16 738 226,40 $, dont quatre cautions (sommes engagées pour servir de garanties) totalisant 14 923 000,00 $ (total des subventions : 1 815 226,40 $).

[c] En 2018, un total de 9 396 756,91 $, dont huit cautions totalisant 2 653 000,00 $ (total des subventions : 6 615 848,38 $ et contributions de type nature : 127 908,53 $).

[d] En 2018, un total de 4 429 531,00 $, dont une caution de 4 250 000,00 $ (total des contributions de type nature : 179 531,00 $).

L'aide accordée couvre différents volets de la vie collective des citoyens sur le territoire, qu'il s'agisse de services de proximité, d'aide à des organismes

impliqués dans la communauté, de gestion des ententes avec les paliers gouvernementaux, entre autres, l'Office municipal d'habitation du Québec, ou d'événements et de représentations.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions des articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV)[5], nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la gestion des subventions et des contributions diverses.

L'audit avait pour objectifs d'évaluer la gestion des subventions et des contributions diverses que la Ville offre aux organismes externes et de s'assurer que celles-ci sont octroyées en suivant l'application de critères équitables, objectifs et transparents et qu'une reddition de comptes est réalisée par les organismes auprès de la Ville pour permettre de s'assurer que l'aide accordée a été utilisée aux fins prévues. De plus, l'audit avait pour objectif de s'assurer qu'une reddition de comptes des résultats de l'aide fournie aux organismes est présentée périodiquement aux instances de la Ville.

Plus spécifiquement, nos travaux d'audit ont comporté la revue des éléments suivants :

- Les mécanismes en place pour s'assurer que le rapport des subventions et des contributions diverses préparé par la Direction des finances pour les années 2017 et 2018 contient toutes les subventions et les contributions diverses d'aides accordées par la Ville à des organismes;
- La présence d'un processus objectif et transparent de l'examen et de l'octroi de l'aide demandée appuyé par une politique corporative afin de traiter et d'octroyer les demandes d'aide de façon équitable, objective et transparente afin de répondre aux besoins des citoyens de la Ville;

[5] RLRQ, chapitre C-19, à jour au 1er juin 2019.

- L'application de la politique de reconnaissance des organismes à titre de partenaires de la Ville, les processus de gestion de l'aide accordée en fonction de sa mission et de ses objectifs (soutien financier, professionnel ou physique) et les suivis effectués;
- Les processus en place pour gérer le programme d'aide visant la conservation et la mise en valeur du patrimoine bâti trifluvien;
- La documentation et l'évaluation des demandes permettant de constituer un dossier étoffé des demandes d'aide accordées ou refusées;
- La présence d'une convention conclue entre la Ville et l'organisme précisant les obligations de l'organisme dont l'atteinte d'objectifs mesurables par l'organisme et les mécanismes de reddition de comptes devant être respectés par ce dernier afin de s'assurer que l'aide a été utilisée aux fins prévues et que les activités réalisées par l'organisme ont répondu aux objectifs initialement prévus;
- L'évaluation annuelle de la reconnaissance des organismes pour s'assurer que leurs activités répondent toujours aux besoins et aux objectifs de la Ville;
- Le processus de reddition de comptes aux instances.

Des gestionnaires des directions suivantes ont été rencontrés dans le cadre de notre audit :

- la Direction générale;
- la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés :
  - la Direction des finances,
  - la Direction des ressources humaines;
- la Direction générale adjointe – Proximité :
  - la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire (DCLVC),

  - la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile,
  - la Direction des travaux publics;
- la Direction générale adjointe – Développement :
  - la Direction de l'aménagement et du développement urbain;
- la Direction de la police;
- le cabinet du maire.

Nos travaux ont consisté à effectuer des entrevues auprès des gestionnaires et des employés de la Ville, à examiner divers documents et à réaliser des sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir de l'information probante.

La période visée par notre audit s'échelonne d'avril à octobre 2019. Par conséquent, les modifications ou les améliorations qui auraient pu être apportées ultérieurement ne sont pas reflétées dans le présent rapport.

L'annexe I intitulée « À propos de l'audit » présente les informations sur le cadre normatif afférent à la présente mission, la responsabilité du vérificateur général ainsi que le processus d'audit, dont les critères d'évaluation utilisés.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Rapport des subventions et des contributions diverses

3.1.A. Contexte et constatations

Au début d'avril 2019, nous avons reçu de la Direction des finances un rapport administratif intitulé *Subventions et contributions diverses* énumérant les subventions et les contributions diverses en nature accordées en 2018 par huit directions qui octroient de l'aide aux organismes. Un rapport similaire a été produit pour l'année 2017, mais il présente seulement la liste des subventions. L'aide sous forme de contributions diverses (« nature ») pour l'année 2017 n'était pas disponible.

Le tableau 2 présente les informations contenues dans le rapport *Subventions et contributions diverses.*

Tableau 2 – Subventions et contributions diverses en 2018

Directions	Total	Cautions (nature)	Nature[a]	Programmes de subvention[b]	Aides financières
Aménagement et développement urbain	8 781 505,30 $	0,00 $	0,00 $	8 629 505,30 $	152 000,00 $
Cabinet du maire	71 525,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	71 525,00 $
Finances	16 738 226,40 $	14 923 000,00 $	0,00 $	0,00 $	1 815 226,40 $
Incendies	40 362,16 $	0,00 $	18 438,00 $	0,00 $	21 924,16 $
Loisirs	9 396 756,91 $	2 653 000,00 $	127 908,53 $	0,00 $	6 615 848,38 $
Police	4 429 531,00 $	4 250 000,00 $	179 531,00 $	0,00 $	0,00 $
Ressources humaines	8 000,00 $	0,00 $	0,00 $	0,00 $	8 000,00 $
Travaux publics	621 415,16 $	0,00 $	491 415,16 $	0,00 $	130 000,00 $
Total	**40 087 321,93 $**	**21 826 000,00 $**	**817 292,69 $**	**8 629 505,30 $**	**8 814 523,94 $**

[a] Aide indirecte sans contrepartie financière (p. ex. un prêt de ressources humaines [pompiers, policiers, cols bleus] ou des dépenses encourues par la Ville pour des infrastructures [des murets, un prêt de locaux à prix réduit, un loyer gratuit, un prêt d'équipements sans compensation monétaire ou autre]).

[b] Programmes d'aide en habitation visant à stimuler le développement dans le secteur résidentiel et dans le secteur commercial.

Le terme « subventions » comprend les programmes de subvention et les aides financières.

À partir du rapport *Subventions et contributions diverses* préparé par la Direction des finances, nous avons réalisé des travaux d'audit pour nous assurer que ce rapport contenait toutes les subventions et les contributions diverses accordées par la Ville aux organismes. Ce rapport est d'autant plus important pour les

instances administratives, car il est considéré comme la source principale d'information sur l'aide totale accordée dans les années futures.

Nous avons ainsi procédé à des recherches d'indices portant sur l'attribution de subventions ou d'aides financières en examinant les procès-verbaux des séances du conseil municipal et du comité exécutif de la Ville. Nous avons aussi effectué l'examen de postes budgétaires et comptables permettant de retracer les aides accordées à titre de subventions ou de contributions diverses.

Or, nous avons constaté que le rapport *Subventions et contributions diverses* est incomplet. Ce rapport contient les transactions avec les codes d'imputation se terminant par « 970 » pour identifier les aides aux organismes sans but lucratif, « 980 » pour les aides à des propriétaires privés et des codes spécifiques pour identifier les programmes de subvention d'aide en habitation. Nos travaux d'audit ont permis d'identifier d'autres transactions d'aides comptabilisées dans des codes d'imputation différents que ceux mentionnés précédemment. Ces transactions ne sont pas incluses dans le rapport *Subventions et contributions diverses*, ce qui rend celui-ci incomplet. Le tableau 3 présente des cas de transactions comptabilisées dans des codes comptables différents de ceux se terminant par « 970 », « 980 » et ceux utilisés pour les programmes de subvention en habitation.

Tableau 3 – Subventions n'apparaissant pas dans le rapport *Subventions et contributions diverses*

Montants versés en subvention imputés dans des codes différents que ceux se terminant par « 970 » et « 980 » et subventions d'aide en habitation				
Résolution	**Tiers**	**Montant**	**Imputation**	**Commentaires**
C-2018-0376	Fonds Éco IGA	9 420 $	02-47-01-1-440	Subvention 500 barils de récupération d'eau de pluie
C-2018-0922	Syndicat des producteurs de bois de la Mauricie/Filière mycologiques de la Mauricie	10 000 $	05-19-20-0-024	Plan de développement de la zone agricole (champignons forestiers)
C-2018-1295	La Démarche des premiers quartiers de Trois-Rivières	10 000 $	05-80-00-0-009	Projets de développement économique communautaire
CE-2018-0058	Centre de ressources pour la naissance région Mauricie inc.	8 500 $	02-59-04-1-440	Encourager l'achat de couches lavables
CE-2018-0471	La Maison de Quartier St-Philippe	3 500 $	05-80-00-0-009	Fonds du développement social – Réalisation du projet « Bio et santé à l'année »
CE-2018-0471	La Démarche des premiers quartiers de Trois-Rivières	4 935 $	05-80-00-0-009	Fonds du développement social – Premières nations : l'information pour favoriser l'inclusion
C-2018-1294	CDEC de Trois-Rivières	10 000 $	05-80-00-0-009	Projets de développement économique communautaire et revitalisation urbaine
C-2018-0859	Les Artisans bénévoles de la paix en Mauricie	10 000 $	05-80-00-0-009	2009, chapitre 159 – Amélioration des services d'aide via l'augmentation de l'espace
C-2018-0856	Cybernet – Café Trois-Rivières	12 000 $	05-80-00-0-009	Fonds du développement social – Aide financière visant à aider à la réalisation du projet « La soupe du quartier »
C-2018-0857	Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire	5 472 $	05-80-00-0-009	Fonds du développement social – Aide financière visant à aider à la réalisation du projet « Trousse : Mon enfant vers la réussite scolaire »

Une directive demandant aux directions d'acheminer périodiquement à la Direction des finances une liste recensant les aides accordées aux organismes serait à envisager. La Direction des finances pourrait comparer ces listes avec le rapport *Subventions et contributions diverses* afin d'identifier des différences entre les deux sources d'information.

Nous avons poursuivi notre travail en procédant à l'analyse du compte d'imputation 05-80-00-0-009 « Appropriation à la réserve financière – Fonds de développement social (règlement 2009, chapitre 159) ». Ce compte nous indique divers versements faits à des organismes qui totalisent 102 008 $. Ce montant doit être ajouté au total des subventions.

Finalement, à la Direction de l'aménagement et du développement urbain, des programmes de subvention aux citoyens et aux entreprises ont été mis en application et ont pour objectif d'aider financièrement certaines catégories de citoyens et de stimuler le développement dans le secteur commercial. La Ville accorde un soutien administratif aux citoyens désirant s'inscrire à des programmes financés et soutenus par les gouvernements fédéral et provincial, par la Société d'habitation du Québec (SHQ) et par la Ville.

Le tableau 2 « Subventions et contributions diverses en 2018 » indique dans la colonne « programmes de subvention » un total de 8 629 505,30 $. Les programmes de soutien sont encadrés par des règles préalablement établies en faisant référence à des règlements établissant les programmes de subvention en habitation.

Le tableau 4 présente la participation de la Ville dans les programmes d'aide en habitation.

Tableau 4 – Programmes de subvention d'aide en habitation (2018)

Programmes de soutien	100 % fédéral	100 % provincial	100 % Ville	50 % SHQ	50 % Ville	Total
Adaptation domicile (PAD)		362 856,39 $				362 856,39 $
Pyrrhotite (PYRR)		5 506 943,07 $				5 506 943,07 $
Rénovation Québec				257 225,00 $	257 225,00 $	514 450,00 $
Rénovation Québec				19 785,00 $	19 785,00 $	39 570,00 $
Accessibilité universelle			15 000,00 $			15 000,00 $
Entreprises au centre-ville			131 838,01 $			131 838,01 $
Maisons hébergements (PAMH)		180 000,00 $				180 000,00 $
Patrimoine immobilier			80 000,00 $			80 000,00 $
Pyrrhotite (PYRMUN)	827 892,46 $					827 892,46 $
Redéveloppement des premiers quartiers			624 356,00 $			624 356,00 $
Rénorégion (PRR)		96 446,17 $				96 446,17 $
Revitalisation des artères commerciales des premiers quartiers			250 153,20 $			250 153,20 $
Total	**827 892,46 $**	**6 146 245,63 $**	**1 101 347,21 $**	**277 010,00 $**	**277 010,00 $**	**8 629 505,30 $**

La participation aux programmes de subvention par les différents gouvernements et la SHQ totalise 7 251 148,09 $, soit le gouvernement fédéral pour 827 892,46 $, le gouvernement provincial pour 6 146 245,63 $ et la SHQ pour 277 010,00 $. La

participation financière de la Ville représente finalement 1 378 357,21 $, soit 1 101 347,21 $ pour les programmes qu'elle finance à 100 % et 277 010,00 $ pour les programmes qu'elle finance à 50 % avec la SHQ.

Au tableau 2, la liste des subventions et des contributions diverses totalise 40 087 321,93 $ pour l'année 2018.

L'analyse détaillée de la liste des subventions et des contributions diverses autorisées nous indique les résultats suivants :

- Total des cautions : 21 826 000 $ qui ne nécessitent pas de sorties de fonds;
- Les programmes d'aide en habitation (voir le tableau 4 « Programmes de subvention d'aide en habitation [2018] ») :
  - Financés à 100 % par le gouvernement fédéral : 827 892,46 $
  - Financés à 100 % par le gouvernement provincial : 6 146 245,63 $
  - Financés à 50 % par la SHQ : 277 010,00 $

  Montant total : 7 251 148,09 $

Ces éléments ne nécessitant pas de sorties de fonds ou bénéficiant d'une récupération gouvernementale totalisent 29 077 148,09 $. La Ville a donc accordé une aide réelle de 11 010 173,84 $ en 2018.

3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des finances) d'identifier tous les comptes comptables pouvant être considérés à titre de subventions et de contributions diverses et de leur attribuer des codes comptables appropriés permettant de produire un rapport exhaustif de l'aide accordée.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des finances) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Lors de la préparation des états financiers annuels, nous nous assurons que toutes les transactions concernant des subventions et contributions sont imputées dans les bons objets comptables ainsi que dans les fonctions administratives appropriées. Lorsque le financement de la subvention provient d'une source autre que le budget d'opération annuel, les écritures comptables requises sont faites afin de comptabiliser la charge et l'affectation. ***(Déjà en place)***

3.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des ressources humaines et Direction des finances), à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile et Direction des travaux publics), à la Direction générale adjointe – Développement (Direction de l'aménagement et du développement urbain), à la Direction de la police et au cabinet du maire de demander que chaque direction achemine à la Direction des finances une liste des aides accordées afin de valider le rapport *Subventions et contributions diverses* et ainsi pouvoir identifier des écarts possibles.

Commentaire commun de la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des ressources humaines et Direction des finances), de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile et Direction des travaux publics), de la Direction générale adjointe – Développement (Direction de l'aménagement et du développement urbain), de la Direction de la police et du cabinet du maire :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous proposons que la compilation annuelle des subventions octroyées par la Ville soit centralisée à la Direction des finances. Celle-ci transmettra aux différentes directions la liste afin que chacune puisse la valider et la bonifier au besoin. ***(Échéancier prévu : avril 2021 pour la conciliation des subventions 2020)***

3.1.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des finances) de produire annuellement un rapport sommaire semblable au tableau 2 et un rapport épuré des subventions afin d'indiquer aux instances municipales le montant réel des subventions nécessitant une sortie de fonds nette.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des finances) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

La Direction des finances pourra déposer, lors du dépôt de son rapport financier annuel, un rapport « concilié » des différentes aides accordées. En ce qui a trait aux cautionnements, nous proposons de référer à la note détaillée du rapport financier (version MAMH). ***(Échéancier prévu : mai 2021 concilié aux données du rapport financier 2020)***

3.2. Politique générale (« corporative ») à l'égard des demandes d'aide

3.2.A. Contexte et constatations

La Ville réserve annuellement un budget afin de soutenir des organismes, des événements, des activités favorisant l'activité physique et sportive et des programmes ayant pour but de favoriser la revitalisation et le développement économique de certains secteurs de la Ville. Les subventions et les contributions diverses sont accordées en réponse à des demandes de soutien de la part d'organismes. Les demandes d'aide peuvent être financières, mais également de type nature, entre autres, pour des prêts d'équipements sportifs, des prêts pour

l'utilisation de locaux (à prix réduit ou gratuit), l'entreposage de matériel, l'utilisation de parcs ou terrains de jeux, l'utilisation de la voie publique et la sécurité routière ainsi que le crédit de taxes.

Les subventions et les contributions diverses sont accordées par huit directions de la Ville.

L'attribution de l'aide aux organismes doit se faire en s'assurant que leurs activités proposées répondent aux besoins des citoyens et aux attentes de la Ville tout en tenant compte des ressources limitées dont dispose celle-ci. L'attribution de l'aide aux organismes doit être encadrée par une politique générale (« corporative ») permettant d'assurer que l'aide est accordée dans un souci d'équité, d'objectivité et de transparence.

Nous avons constaté l'absence d'une telle politique générale (« corporative ») pour les directions afin d'encadrer le traitement et le suivi des demandes d'aide. Cette politique doit préciser, entre autres, les objectifs de l'octroi d'une aide, les critères d'admissibilité, les exigences ainsi que les moyens de suivi et de contrôle. Une politique commune pour toutes les directions de la Ville permettrait, d'une part, d'encadrer le suivi de l'octroi de l'aide, que ce soit sous forme de subventions ou de contributions diverses, pour des projets ou des activités afin d'éviter du favoritisme ou d'accorder de l'aide qui ne correspond pas aux besoins et aux objectifs de la Ville et, d'autre part, d'encadrer le suivi de l'utilisation de l'aide accordée pour s'assurer que l'aide est utilisée aux fins prévues.

Cette politique doit contenir, entre autres, les éléments suivants :

- l'établissement de critères généraux d'admissibilité clairs portant sur la connaissance du milieu, la détermination des besoins, les ressources financières disponibles et le processus de sélection. À cette étape, les priorités d'intervention doivent faire ressortir les besoins et déterminer les caractéristiques, les tendances et les exigences du milieu. La présence de critères objectifs d'admissibilité permettra de favoriser un traitement équitable des demandes d'aide;
- la présence de mécanismes formels et rigoureux pour déterminer pour chaque direction les budgets annuels dédiés aux formes d'aide;
- la présence d'un processus formel pour juger de façon transparente et équitable de l'admissibilité de l'aide demandée et pour documenter de façon exhaustive l'acceptation ou le refus de l'aide demandée;
- l'obtention et l'examen des états financiers ou des rapports financiers des organismes pour juger de leur viabilité;
- le processus de réévaluation annuelle des aides accordées et la pertinence de les renouveler;
- l'utilisation de codes comptables appropriés permettant de capter à la source toutes les formes d'aide qu'elles soient monétaires ou sans compensation monétaire;
- les mécanismes d'évaluation des opérations non monétaires à leur juste valeur qui peut comprendre, par exemple, la valeur locative des espaces fournis, la valeur des ressources humaines fournies ou la valeur du matériel prêté;
- l'obligation de conclure une convention signée avec l'organisme précisant, entre autres, les documents que l'organisme doit produire et les conséquences de ne pas les produire;

- la détermination d'objectifs opérationnels et mesurables qui doivent être inclus dans la convention conclue entre la Ville et l'organisme permettant d'évaluer les résultats de l'aide accordée;
- l'évaluation de l'aide accordée afin de s'assurer que l'aide a été utilisée aux fins prévues;
- la constitution de dossiers de travail afin de disposer des informations suffisantes sur les réalisations de l'organisme au regard de l'atteinte des objectifs fixés en vertu desquels une aide a été accordée;
- l'obligation de s'informer de la constitution du conseil d'administration de l'organisme afin de s'assurer de l'absence d'élus ou d'employés de la Ville comme membre du conseil;
- la mise en place de mécanismes de contrôle afin de s'assurer qu'aucun élu ou employé de la Ville n'agit comme employé ou bénévole de l'organisme;
- la mise en place de mécanismes, au moyen des conventions signées entre la Ville et l'organisme, pour s'assurer de la bonne réputation de l'organisme, de ses administrateurs, de ses employés et de ses bénévoles;
- la détermination des mécanismes de reddition de comptes périodique à privilégier pour informer les directions de la Ville des résultats atteints en termes quantitatifs et qualitatifs, et ce, afin de favoriser une prise de décisions éclairée sur la pertinence de poursuivre ou non la relation entre la Ville et l'organisme.

Une telle politique permettra de formaliser la démarche des directions accordant de l'aide aux organismes et de faciliter la prise de décisions ainsi que le suivi des résultats atteints en termes quantitatifs et qualitatifs. Sa

mise en place assurera également l'adoption des pratiques communes par les directions.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de développer une politique générale (« corporative ») sur l'octroi de l'aide aux organismes afin d'encadrer les activités réalisées par les directions dans le traitement, la documentation et le suivi des demandes d'aide des organismes, et ce, dans un souci d'équité, d'objectivité et de transparence du traitement de l'aide demandée et accordée.

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous élaborerons une telle politique en collaboration avec la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire et la Direction du greffe, de la gestion des documents et des archives, en y intégrant les éléments de contenu que vous proposez. Nous intégrerons toutefois certains seuils afin d'assouplir les exigences envers les organismes pour lesquels les contributions de la Ville ne sont pas substantielles. Nous intégrerons également une définition de l'aide indirecte. Nous proposerons également un canevas de convention type incluant nos exigences et attentes envers les organismes bénéficiaires. ***(Échéancier prévu : d'ici le 31 décembre 2021, une proposition sera remise au conseil municipal pour décision)***

3.3. Processus en place pour soutenir les organismes communautaires

3.3.1. Politique de reconnaissance et de soutien

3.3.1.A. Contexte et constatations

La DCLVC a mis en place la Politique de reconnaissance et de soutien des organismes qui sont sous sa responsabilité.

Cette politique précise la nature des services offerts pour chacun des organismes officiellement reconnus. Elle est conçue afin d'optimiser l'utilisation des ressources financières, matérielles, techniques, physiques et professionnelles de la DCLVC auprès de ses organismes reconnus.

Les objectifs généraux de la Politique de reconnaissance et de soutien sont :

- d'identifier et d'encadrer les diverses formes du soutien (financier, matériel, technique, physique et professionnel) offert par la DCLVC;
- de faire connaître, pour chaque groupe d'organismes communautaires ou sportifs, la nature du soutien offert par la Ville selon son fonctionnement, sa mission, son champ d'intervention et sa clientèle;
- de soutenir les organismes communautaires ou sportifs dans la planification, l'organisation et la réalisation de leurs activités en fonction des ressources disponibles;
- de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de la communauté trifluvienne en soutenant l'action bénévole.

En lien avec les autres politiques de la DCLVC, notamment les politiques administratives de prêt de matériel et d'accès aux locaux, la Ville vient préciser par la Politique de reconnaissance et de soutien les modalités de reconnaissance des organismes ainsi que la nature des services offerts par ces derniers.

À cet effet, la DCLVC a mis en place deux services interreliés dans leur fonctionnement :

- Service des activités récréatives et communautaires

  La DCLVC a priorisé de soutenir sept groupes dans son mode d'intervention, notamment les groupes jeunesse, la famille, les aînés, les handicapés et les partenaires privilégiés tels que les organismes de quartier et les centres communautaires.

- Service des activités sportives

  La Ville reconnaît l'existence d'une action bénévole dans l'offre de services en activités sportives par la présence d'associations sportives qui interviennent prioritairement pour la clientèle jeunesse dans des niveaux de pratique d'initiation, de récréation et de compétition.

Une commission de la culture, des loisirs et de la vie communautaire a été constituée en 2018 pour remplacer le groupe de travail culture, loisirs et vie communautaire. Les membres de cette commission se réunissent deux fois par mois pour traiter des dossiers concernant les actions et les interventions en loisirs et en services communautaires. Son mandat est de recevoir, de traiter et d'analyser toutes les demandes des organismes. Les dossiers sont présentés à la DCLVC qui transmet par la suite au conseil municipal les recommandations et les orientations qu'elle juge à-propos pour fins de décision. La commission est aussi

responsable de recommander au comité exécutif la reconnaissance des organismes. Nous avons consulté les procès-verbaux des rencontres de travail de deux séances de la commission en 2017 et de cinq rencontres en 2018. Ces derniers reflètent plusieurs sujets de discussion sur différents sujets touchant les demandes d'aide.

Les critères de reconnaissance énoncés dans la politique, pour chaque organisme, sont les suivants :

- être incorporé à but non lucratif et fournir une copie de ses lettres patentes et de ses règlements généraux;
- avoir son siège social et son site principal d'affaires dans les limites de la Ville;
- tenir une assemblée générale annuelle;
- être affilié à la fédération provinciale concernée ou à des associations reconnues dans le cas des organismes sportifs;
- être responsable de toutes les limites d'assurance ou de garanties d'assurance à être souscrites par l'organisme.

Pour maintenir leur statut d'organisme reconnu par la Politique de reconnaissance et de soutien, les organismes concernés doivent respecter ces critères de reconnaissance. **Cependant, comme nous le verrons plus loin, il n'y a pas d'évaluation formelle chaque année du respect de ces critères par les organismes.**

La liste des organismes reconnus n'est pas déposée au conseil municipal.

Dans le cadre de notre audit, nous avons pris connaissance de la Politique de reconnaissance et de soutien, plus spécifiquement de son application auprès de 19 organismes subventionnés et reconnus par ladite politique. L'attribution de l'aide à des organismes doit être supportée par des analyses des besoins et des attentes du milieu. Une analyse des tendances et des exigences du milieu ainsi que des sondages sur la satisfaction de la population permettraient d'obtenir plusieurs informations afin de mieux connaître les besoins des citoyens des différents secteurs. **Nous avons cependant constaté que les besoins en sports, en loisirs et en activités culturelles auprès des citoyens n'ont pas fait l'objet d'une étude récente, laquelle permettrait de constater la satisfaction de la population à l'égard des activités actuellement proposées et de mieux cerner ses besoins. Ces études portant sur les besoins des citoyens et sur l'évaluation de l'offre de services devraient être réalisées périodiquement selon une fréquence à être déterminée en vue de cibler les priorités de la Ville et de justifier les décisions prises en matière d'octroi d'aide à certains organismes plutôt qu'à d'autres.**

De plus, nous n'avons pas obtenu l'évidence que les aides accordées à des organismes reconnus par la Politique de reconnaissance et de soutien sont supportées par une analyse étoffée et documentée et qu'elles répondent aux besoins de la population, lesquels ne sont pas à jour selon les constats précédents.

La DCLVC nous a avisés qu'un moratoire sur la Politique de reconnaissance et de soutien est en vigueur depuis mars 2019 afin d'effectuer une mise à jour complète de la politique ainsi que des modalités de son application.

3.3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) de réaliser des études de façon périodique afin de recenser les besoins des citoyens et d'ajuster l'offre de services de la Ville en conséquence par le choix éclairé des organismes à soutenir.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Cette action est présentement à l'intérieur de notre Planification stratégique. Un sondage est prévu à l'automne 2020. ***(Échéancier prévu : validation des besoins revue aux trois ans)***

3.3.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) de poursuivre la mise à jour de la Politique de reconnaissance et de soutien et de consulter des politiques similaires d'autres municipalités afin d'y intégrer les meilleures pratiques.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Un contrat a été octroyé à l'Escabeau en janvier 2020 afin de réaliser la révision de la Politique de reconnaissance et de soutien des organismes. Celle-ci devra s'appuyer sur les nouvelles pratiques dans le milieu municipal. ***(Échéancier prévu : avril 2021)***

3.3.1.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) de déposer annuellement au conseil municipal la liste des organismes reconnus.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Fournir la liste des organismes admissibles au conseil municipal. ***(Échéancier prévu : 15 décembre annuellement)***

3.3.1.E. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale et à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) de considérer l'opportunité d'harmoniser la Politique de reconnaissance et de soutien avec l'éventuelle politique globale (« corporative ») pour la reconnaissance des organismes, l'octroi et la gestion des subventions et des contributions diverses.

Commentaire commun de la Direction générale et de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous intégrerons également les recommandations de la firme Escabeau que nous avons mandatée en janvier 2020 pour nous aider à concevoir une politique d'admissibilité des organismes à l'aide financière de la Ville. ***(Échéancier prévu : d'ici le 31 décembre 2021, une proposition sera remise au conseil municipal pour décision)***

3.3.2. Documentation des organismes reconnus

3.3.2.A. Contexte et constatations

Présentement, la Ville a reconnu au-delà de 450 organismes en lien avec la Politique de reconnaissance et de soutien de la DCLVC.

Selon les procédures administratives de la DCLVC, pour obtenir une reconnaissance de la Ville, un formulaire de demande de reconnaissance doit être rempli par l'organisme communautaire ou sportif. Les renseignements requis sont :

- le nom, l'adresse, le numéro de téléphone, le numéro de télécopieur et l'adresse de courrier électronique;
- le document constitutif (lettres patentes ou autres documents constitutifs);
- les renseignements relatifs à la personne responsable de la demande;
- la mission de l'organisme;
- la clientèle visée par l'organisme;

- le mois de la tenue de l'assemblée générale annuelle;
- le secteur géographique d'intervention;
- les autres documents tels que les règlements généraux, la liste des administrateurs, le bilan financier et le procès-verbal de la dernière assemblée générale;
- la liste des membres du conseil d'administration;
- le certificat d'assurance responsabilité civile générale, lorsque requis.

Nous avons sélectionné 12 organismes reconnus en 2018 et 7 organismes reconnus en 2017 (soit 19 en tout) pour réaliser nos travaux d'audit.

Nous avons tenté d'obtenir les demandes originales des organismes reconnus pour nous assurer que les procédures administratives, plus spécifiquement les critères requis sur la demande d'adhésion, étaient respectées et conservées adéquatement pour des références futures. Notre recherche nous a permis de retracer seulement 2 dossiers contenant la demande originale sur un total des 19 demandes faisant partie de notre échantillon.

Notre audit a démontré une gestion déficiente de la tenue des dossiers en rapport avec les organismes reconnus par la Politique de reconnaissance et de soutien. En effet, plusieurs des documents requis par les procédures administratives de la DCLVC pour présenter une demande de reconnaissance n'étaient pas consignés dans les dossiers des organismes et ils ont été obtenus seulement après notre intervention par une demande auprès des organismes concernés. De plus, les dossiers ne contenaient pas

la preuve de validité de l'assurance responsabilité civile pour les organismes utilisant des locaux de la Ville.

La DCLVC a acheminé en novembre 2018 un formulaire à remplir à tous les organismes reconnus afin de confirmer les noms, adresses, coordonnées des membres du conseil d'administration et leurs antécédents judiciaires. **La DCLVC n'a pas été en mesure de nous fournir une liste de distribution de cette lettre, de vérifier si tous les organismes l'ont reçue et si l'information demandée a été obtenue. Dans le même ordre d'idées, la politique de reconnaissance ne précise pas les règles d'éthique que devraient respecter les organismes et qui devraient être incluses dans les conventions avec les organismes, entre autres, sur la composition du conseil d'administration et sur la provenance des employés et des bénévoles œuvrant au sein des organismes afin d'éviter tout conflit d'intérêts avec la Ville. La politique ne précise pas non plus les obligations des organismes concernant la vérification des références des membres du conseil d'administration, des employés et des bénévoles, leur formation et leur expérience.**

Enfin, les dossiers audités ne comprenaient pas la documentation de la démarche suivie par la DCLVC pour déterminer le niveau d'aide accordée aux organismes, que ce soit en termes monétaires ou de type nature. Cette situation pourrait entraîner des iniquités ou des erreurs dans la détermination de l'aide accordée.

3.3.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) :

- **de conserver toutes les demandes des organismes reconnus par la politique de reconnaissance dans un endroit sécuritaire permettant une consultation rapide;**
- **d'élaborer un processus permettant de valider annuellement l'existence légale des organismes et d'obtenir les protections en assurance des organismes reconnus, leurs états financiers, leur rapport annuel et la liste des membres de leur conseil d'administration;**
- **de procéder à une mise à jour de tous les dossiers des organismes reconnus pour y inclure les documents requis par les procédures de la direction;**
- **de préciser, dans les conventions entre la Ville et les organismes, les obligations de ces derniers concernant les vérifications des antécédents des membres du conseil d'administration, des employés et des bénévoles, entre autres, leur expérience, leur formation et les antécédents judiciaires. La politique de reconnaissance doit refléter ces obligations;**
- **de préciser, dans les conventions entre la Ville et les organismes, les attentes de la Ville en matière de gestion des conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration de l'organisme et au sein des employés et des bénévoles de l'organisme. La politique de reconnaissance doit refléter ces attentes;**
- **de documenter la démarche suivie pour déterminer le montant de l'aide accordée à l'organisme.**

Commentaire de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Nous allons tenir compte de ces recommandations dans les travaux réalisés par l'Escabeau, afin d'intégrer des modalités d'admissibilité à l'intérieur de la nouvelle politique de reconnaissance. Ces modalités devront être approuvées par le conseil municipal. ***(Échéancier prévu : au plus tard le 15 avril 2021)***

3.3.3. Revue annuelle des organismes reconnus

3.3.3.A. Contexte et constatations

La Ville favorise l'accessibilité à des services et des infrastructures de qualité répondant aux besoins du milieu. Pour répondre à la demande des citoyens, la Ville présente une offre de services afin de réaliser une programmation d'activités (sports, récréation, loisirs, artistiques, etc.).

À cette fin, la DCLVC a développé une politique de reconnaissance et de soutien aux organismes afin d'établir un partenariat avec les organismes du milieu dans le but d'offrir le soutien aux organismes de Trois-Rivières et ainsi compléter une offre d'activités aux citoyens. La reconnaissance des organismes est une mesure administrative par laquelle les organismes admissibles sont reconnus par la Ville et ils bénéficient par la suite d'un soutien financier ou logistique. Ce processus de reconnaissance est essentiel pour l'obtention de l'aide demandée par les organismes. Les nouvelles demandes d'aide doivent obligatoirement obtenir une reconnaissance de la Ville pour être considérées dans le processus budgétaire. La

reconnaissance municipale procure aux organismes un statut de partenaires dans le développement communautaire.

Nous avons constaté que le renouvellement de la reconnaissance municipale se fait automatiquement. Nous avons noté l'absence de procédures pour évaluer annuellement la pertinence de reconduire l'aide accordée aux organismes reconnus afin de s'assurer que les organismes respectent toujours les critères d'admissibilité, que la qualité des services demandés aux organismes est atteinte et qu'ils sont toujours en mesure d'offrir des prestations répondant aux besoins évolutifs des citoyens de la Ville. Cette évaluation permettrait également de s'assurer du traitement équitable des organismes présentant une nouvelle demande d'aide compte tenu des ressources limitées de la Ville.

Dans le même ordre d'idées, **nous avons constaté que les organismes ne soumettent pas annuellement leurs besoins en aide afin que la DCLVC puisse évaluer ces organismes en fonction des besoins qu'elle a déterminés et reconsidérer leur bien-fondé, les bonifier ou les abandonner.** Comme nous l'avons mentionné précédemment, **l'aide accordée aux organismes reconnus est reconduite automatiquement. Cette situation peut entraîner des iniquités pour d'autres organismes qui souhaiteraient être reconnus.**

3.3.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) d'élaborer un processus formel de révision des organismes reconnus afin de décider du maintien ou non des mesures d'aide qui leur sont accordées.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Dans le cadre de la révision de la politique de reconnaissance, celle-ci deviendra dorénavant une politique d'admissibilité. ***(Échéancier prévu : au plus tard le 15 avril 2021)***

3.3.4. Présence de conventions

3.3.4.A. Contexte et constatations

Toujours en utilisant le même échantillon de 12 organismes reconnus en 2018 et de 7 organismes reconnus en 2017, nous avons obtenu la résolution du conseil municipal ou du comité exécutif, la fiche au conseil municipal et la demande de paiement afin de déterminer la conformité d'octroi de ces subventions.

Nous avons relevé les constatations suivantes :

- **Un organisme a utilisé en 2018 un espace appartenant à la Ville sans considération monétaire et sans avoir un bail autorisé par les autorités**

municipales. La DCLVC a immédiatement réagi en concluant un bail pour l'année 2019 pour cinq ans en exigeant une considération monétaire;

- Une résolution du conseil municipal a été autorisée correctement pour un montant de 90 000 $ à un fonds d'aide pour des organismes d'entraide, des organismes jeunesse et des organismes de personnes handicapées, **sans toutefois avoir une convention signée entre les parties.**

Nous avons retracé la présence de conventions pour 13 organismes sur les 19 présents dans notre échantillon. Cependant, ces conventions sont incomplètes. On n'y trouve que l'obligation pour l'organisme de fournir ses états financiers et de posséder une assurance. Pour s'assurer que tous les objectifs à atteindre et les obligations à respecter sont compris par les organismes recevant une aide, **une convention complète, en relation avec l'importance de l'aide accordée, doit être conclue avant l'autorisation de l'octroi d'une subvention ou d'une contribution diverse.** De cette façon, les objectifs de l'aide accordée et les obligations à respecter feront partie intégrante de l'aide accordée par la Ville.

3.3.4.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) d'exiger qu'une convention soit conclue entre la Ville et l'organisme avant d'octroyer l'aide demandée. De cette façon, les objectifs à atteindre et les obligations à respecter de la part de l'organisme feront partie intégrante de l'aide accordée par la Ville. Cette convention devrait comprendre, entre autres, les éléments suivants pour chaque organisme :

- **l'exigence d'obtenir ses états financiers;**
- **l'obligation de détenir une assurance;**
- **la présence d'objectifs mesurables qu'il doit atteindre et l'indication des rapports qu'il doit produire pour démontrer l'atteinte des objectifs;**
- **l'obligation d'établir une comptabilité distincte pour toutes les dépenses rattachées à l'aide accordée;**
- **la possibilité pour la Ville de consulter ses registres comptables et les pièces justificatives en lien avec l'aide accordée;**
- **l'obligation de confirmer l'utilisation de l'aide accordée aux fins prévues;**
- **les modalités de versements conditionnelles à la réalisation des activités prévues;**
- **les modalités pour la récupération des sommes qui lui ont été versées, mais qui n'ont pas été utilisées ou qui l'ont été à des fins non prévues;**
- **la présentation distincte dans ses états financiers des dépenses effectuées par contribution pour les contributions substantielles;**
- **la confirmation qu'aucun élu ou employé de la Ville ne siège à son conseil d'administration ou à titre d'employé de l'organisme;**
- **les modalités de reddition de comptes quant à l'atteinte des objectifs définis et de l'utilisation adéquate de l'aide aux fins prévues.**

Commentaire de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Dans la rédaction de la nouvelle politique d'admissibilité, nous devrons déterminer les seuils de niveau de soutien qui nécessiteront la rédaction de conventions, en collaboration avec la Direction des finances et la Direction du greffe, de la gestion des documents et des archives. Ces modalités devront être approuvées par le conseil municipal. ***(Échéancier prévu : au plus tard le 15 avril 2021)***

3.3.4.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'inclure les éléments énumérés à la recommandation 3.3.4.B lors de la rédaction d'une éventuelle politique générale (« corporative ») sur l'aide aux organismes.

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Voir nos commentaires relatifs à la recommandation 3.2.B. ***(Échéancier prévu : d'ici le 31 décembre 2021, une proposition sera remise au conseil municipal pour décision)***

3.3.5. Programmes de subvention d'aide en habitation

3.3.5.A. Contexte et constatations

La Ville offre des programmes d'aide financière aux entreprises et aux citoyens afin de stimuler le développement dans les secteurs résidentiel et commercial. Les

programmes présentés dans le tableau 5 ont été identifiés au rapport *Subventions et contributions diverses* préparé par la Direction des finances pour l'année 2018.

Tableau 5 – Financement des subventions d'aide en habitation (2018)

Programmes de soutien	Financement	Montant
A. Programmes financés par le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral		
Adaptation domicile (PAD)	100 % gouvernement provincial	362 856,39 $
Pyrrhotite (PYRR)	100 % gouvernement provincial	5 506 943,07 $
Maisons hébergements (PAMH)	100 % gouvernement provincial	180 000,00 $
Petits établissements accessibles (PEA)	100 % gouvernement provincial	Aucun dossier
Rénorégion (PRR)	100 % gouvernement provincial	96 446,17 $
Pyrrhotite (PYRMUN)	100 % gouvernement fédéral	827 892,46 $
Total		**6 974 138,09 $**
B. Programme financé par la SHQ et la Ville		
Rénovation Québec	50 % par la SHQ 50 % par la Ville	554 020,00 $
Total – SHQ		**277 010,00 $**
Total – Ville		**277 010,00 $**
C. Programmes financés par la Ville		
Accessibilité universelle	100 % par la Ville	15 000,00 $
Entreprises au centre-ville	100 % par la Ville	131 838,01 $
Habiter au centre-ville	100 % par la Ville	Aucun dossier
Patrimoine immobilier	100 % par la Ville	80 000,00 $
Redéveloppement des premiers quartiers	100 % par la Ville	624 356,00 $
Revitalisation des artères commerciales des premiers quartiers	100 % par la Ville	250 153,20 $
Total – Ville		**1 101 347,21 $**

Au sein de la Direction de l'aménagement et du développement urbain, l'équipe de la coordination « Architecture, programmes, patrimoine et redéveloppement » est responsable de la planification, de la gestion, de la promotion et de l'administration des programmes d'aide en habitation, de même que d'autres, destinés à soutenir divers secteurs d'activités municipales. L'équipe est aussi appelée à jouer un rôle actif dans la promotion des valeurs et des objectifs de la Ville afin d'assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine bâti. Pour ce faire, l'équipe offre un service-conseil auprès des citoyens et des autres partenaires pour la réalisation de projets d'architecture à caractère patrimonial.

Comme la Ville perçoit et facture le montant de 7 251 148,09 $ (6 974 138,09 $ + 277 010,00 $) aux différents paliers gouvernementaux, l'impact monétaire pour la Ville est donc de 1 378 357,21 $ (277 010,00 $ + 1 101 347,21 $). Notre audit s'est limité aux programmes financés par la Ville, soit les parties B et C du tableau 5.

Programme financé à 50 % par la Ville et à 50 % par la SHQ (section B du tableau 5)

Rénovation Québec

Le programme Rénovation Québec est un programme de subvention conjoint avec la SHQ. Les objectifs sont :

- d'améliorer la qualité de l'habitation;
- de restaurer et de mettre en valeur les vieux quartiers et les bâtiments anciens présentant un potentiel architectural et patrimonial;

- de créer de nouveaux logements par la transformation de bâtiments existants non résidentiels.

Les travaux admissibles sont :

- la remise en état de logement;
- la restauration des éléments architectoniques nécessaires à la conservation de l'aspect extérieur du bâtiment;
- la reconstruction des éléments patrimoniaux nécessaires à la mise en valeur de l'aspect extérieur du bâtiment;
- le recyclage en vue de transformer à des fins résidentielles la partie non résidentielle d'un bâtiment;
- l'agrandissement d'un logement qui a déjà fait l'objet d'une subdivision et qui a pour effet de lui redonner sa superficie d'origine sans être inférieure à 60 mètres carrés.

Dans le cadre de notre audit, nous avons sélectionné un échantillon de trois dossiers réalisés dans le cadre du programme Rénovation Québec et nous avons demandé à obtenir le dossier complet de ces trois transactions. L'objectif de notre démarche était de nous assurer que toutes les étapes du programme Rénovation Québec ont été respectées, que tous les documents exigés étaient au dossier et qu'un suivi était effectué quant au respect des conditions prévues dans les règlements concernés.

À titre d'exemple, les documents suivants devraient être au dossier : le formulaire d'inscription, la fiche de propriété, la demande de permis de construction, le rapport d'inspection, le devis détaillé et le calcul de la subvention, la validation de

la recherche de renseignements d'une personne morale au registre des entreprises ainsi qu'au registre des détenteurs de licence de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), la validation d'un numéro d'inscription au fichier de la taxe sur la vente du Québec (TVQ), les factures de l'entrepreneur, les frais d'inspection et d'administration, le rapport d'avancement des travaux et, finalement, une copie du chèque. Les trois transactions vérifiées totalisent 121 477,00 $, soit 50 % assumés par la Ville et 50 % assumés par la SHQ.

Nos travaux d'audit démontrent que tous les documents exigés étaient au dossier. Comme requis dans le programme, nous avons retracé les soumissions des entrepreneurs détenant une licence appropriée de la RBQ, et une inspection des lieux par un représentant de la Ville a été réalisée. La Ville a délivré les permis de construction requis pour l'exécution des travaux.

Programmes financés à 100 % par la Ville (section C du tableau 5)

Nous avons poursuivi notre audit avec les trois programmes de subvention suivants qui sont financés à 100 % par la Ville :

- Patrimoine immobilier;
- Redéveloppement des premiers quartiers;
- Revitalisation des artères commerciales des premiers quartiers.

Patrimoine immobilier

Les objectifs de ce programme visent à octroyer des subventions aux propriétaires d'immeubles situés dans les vieux quartiers lors de travaux ayant comme objectif de mettre en valeur les caractéristiques architecturales de l'immeuble ou de redonner à ces immeubles une valeur historique. Dans le cadre de notre audit, nous avons sélectionné le seul dossier réalisé dans le cadre de ce programme et nous avons demandé à obtenir le dossier complet de cette transaction. L'objectif de notre démarche était de nous assurer que toutes les étapes du programme ont été respectées et que tous les documents exigés étaient au dossier.

La transaction vérifiée totalise 80 000,00 $. Nos travaux d'audit démontrent que tous les documents exigés étaient au dossier, tels que le formulaire de demande d'aide financière, le permis de rénovation de la part de la Ville et le coût réel des travaux admissibles de 80 000,00 $.

Redéveloppement des premiers quartiers

L'objectif du programme est de stimuler la vitalité économique et la revitalisation des premiers quartiers en réalisant des interventions de rénovation de qualité visant l'intégration et la cohérence d'ensemble.

Dans le cadre de notre audit, nous avons sélectionné un dossier réalisé dans le cadre de ce programme et nous avons demandé à obtenir le dossier complet de cette transaction. L'objectif de notre démarche était de nous assurer que toutes

les étapes du programme ont été respectées et que tous les documents exigés étaient au dossier.

La transaction vérifiée totalise 5 002,17 $. Nos travaux d'audit démontrent que tous les documents exigés étaient au dossier.

Revitalisation des artères commerciales des premiers quartiers

Ce programme vise à octroyer des subventions aux propriétaires d'immeubles situés sur des artères commerciales ciblées faisant partie des premiers quartiers et ayant comme objet la rénovation des façades. L'objectif est de stimuler la vitalité économique et la revitalisation des premiers quartiers en réalisant des interventions de rénovation de qualité, lesquelles visent l'intégration et la cohérence d'ensemble. Également, ce programme vise à redévelopper des terrains devenus vacants ainsi que le recyclage de bâtiments présentant un potentiel de conversion à des fins résidentielles.

Les principaux critères d'admissibilité à une subvention sont les suivants :

- être propriétaire d'un bâtiment sur la rue Fusey, jusqu'à la rue Saint-Laurent, ou sur le boulevard Sainte-Madeleine, entre la rue Saint-Laurent et la rue de la Madone;
- obtenir un permis de rénovation de la part de la Ville;
- effectuer des travaux de rénovation admissibles sur la façade principale, dont le coût est d'au moins 3 000 $, ainsi que sur les façades latérales visibles de l'artère commerciale, notamment la réfection des revêtements, des portes, des

fenêtres, des corniches, des saillies, des vitrines ou des autres éléments ayant un aspect décoratif ainsi que le ravalement des façades;

- effectuer des travaux de reconstitution des éléments patrimoniaux disparus ou ruinés, nécessaires à la mise en valeur de l'aspect extérieur ou qui sont nécessaires à la reconstitution de la volumétrie d'origine.

Le responsable de la gestion du programme peut effectuer les inspections qu'il juge nécessaires en vue de la bonne application du programme.

Le propriétaire qui désire se prévaloir des dispositions du programme doit joindre à sa demande une description sommaire des travaux à être exécutés ou des plans et devis établissant la nature et le coût approximatif des travaux. De plus, le propriétaire doit soumettre, dans les 30 jours de l'approbation de sa demande, une soumission préparée par un entrepreneur détenant une licence appropriée de la RBQ.

Dans le cadre de notre audit, nous avons sélectionné un échantillon de trois dossiers réalisés dans le cadre de ce programme et nous avons demandé à obtenir le dossier complet de ces trois transactions. L'objectif de notre démarche était de nous assurer que toutes les étapes du programme ont été respectées et que tous les documents exigés étaient au dossier.

Les trois transactions vérifiées totalisent 119 538,83 $. Nos travaux d'audit démontrent que tous les documents exigés étaient au dossier.

Au total, nous avons vérifié huit transactions relatives à quatre programmes de subvention totalisant 326 018,00 $, soit 23,7 % des sommes versées par la Ville dans le cadre de subventions liées à des programmes d'aide.

Nos travaux d'audit démontrent que tous les documents exigés étaient au dossier et que les travaux réalisés ont respecté les objectifs prévus dans les règlements, les critères d'admissibilité et la méthodologie suivie pour le calcul des subventions et leur documentation.

Cependant, nous avons constaté l'absence d'un tableau synthèse indiquant les étapes importantes du processus de traitement, leur respect et les documents requis pour s'assurer que toutes les exigences administratives et réglementaires ont été respectées avant l'émission du paiement. Ce contrôle permettra de détecter les dossiers incomplets avant le règlement total de la subvention.

3.3.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Développement (Direction de l'aménagement et du développement urbain) de développer un tableau synthèse pour chacun des dossiers de subventions traités en matière d'habitation indiquant toutes les étapes suivies pour l'analyse des dossiers afin de s'assurer du respect des exigences réglementaires avant de procéder à l'émission du paiement.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Développement (Direction de l'aménagement et du développement urbain) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

La mesure recommandée est déjà mise en place en version numérique. Une copie papier est versée à chaque dossier. ***(Déjà en place)***

3.4. Objectifs mesurables et suivis

3.4.1. Objectifs mesurables

3.4.1.A. Contexte et constatations

L'évaluation de l'aide demandée est un exercice important afin de s'assurer que l'organisme est en mesure de répondre aux besoins des citoyens de la Ville. La détermination d'objectifs mesurables que doit atteindre l'organisme est nécessaire, et ces objectifs doivent être précisés dès le départ. Certains objectifs définis par la Ville peuvent être qualitatifs alors que d'autres doivent être libellés en des termes mesurables.

Aux fins de notre audit, nous avons prélevé 79 transactions, au sein des huit directions de la Ville auditées, et ce, pour les années 2017 et 2018, à partir du rapport *Subventions et contributions diverses* préparé par la Direction des finances. Le tableau 6 présente une synthèse de ces transactions.

Nous avons obtenu des différentes directions les informations suivantes :

- La résolution du conseil municipal ou du comité exécutif;
- La fiche transmise au comité exécutif pour les subventions de moins de 5 000 $ et au conseil municipal pour les subventions de 5 000 $ et plus reflétant l'analyse du dossier;
- Les informations spécifiques et nécessaires propres à chacune des transactions prélevées, comme :
  - la convention avec les organismes,
  - le protocole de prêt à usage entre la Ville et l'organisme,
  - les états financiers,
  - la preuve d'assurance responsabilité civile,
  - la résolution du conseil d'administration de l'organisme,
  - la demande de paiement.

Tableau 6 – Subventions et contributions diverses en 2017 et en 2018 (Échantillon de 79 transactions)

Directions	Montant total 2018 2017	Monétaire 2018 2017	Nature 2018 2017	Nbre de transactions 2018 2017
Aménagement et développement urbain	152 000,00 $ 6 000,00 $	152 000,00 $ 6 000,00 $	0,00 $ 0,00 $	2 1
Cabinet du maire	48 600,00 $ 28 470,00 $	48 600,00 $ 28 470,00 $	0,00 $ 0,00 $	9 8
Finances	1 305 767,61 $ 362 727,47 $	1 305 767,61 $ 362 727,47 $	0,00 $ 0,00 $	7 2
Incendies	21 924,16 $ 0,00 $	21 924,16 $ 0,00 $	0,00 $ 0,00 $	1 0
Loisirs	1 952 608,23 $ 1 108 354,17 $	1 910 405,76 $ 1 108 354,17 $	42 202,47 $ 0,00 $	27 10
Police	130 706,00 $ 0,00 $	0,00 $ 0,00 $	130 706,00 $ 0,00 $	3 0
Ressources humaines	8 000,00 $ 4 500,00 $	8 000,00 $ 4 500,00 $	0,00 $ 0,00 $	1 1
Travaux publics	417 518,00 $ 30 000,00 $	130 000,00 $ 30 000,00 $	287 518,00 $ 0,00 $	6 1
Total – 2018	**4 037 124,00 $**	**3 576 697,53 $**	**460 426,47 $**	**56**
Total – 2017	**1 540 051,64 $**	**1 540 051,64 $**	**0,00 $**	**23**

Note : Parmi les 56 transactions prélevées en 2018, 37 sont monétaires et 19 sont de type nature. En 2017, le rapport *Subventions et contributions diverses* nous indiquait uniquement les transactions monétaires et 23 transactions ont été prélevées.

Nous avons tenu compte du degré de contrôle exigé à chacune des étapes du processus qui doit être en relation avec l'importance du montant versé aux organismes.

Nous avons observé que les aides accordées ne sont pas liées à des objectifs mesurables permettant à la Ville de s'assurer que l'aide a été utilisée afin de répondre à ses besoins. De façon générale, les objectifs précisés par la Ville que l'organisme doit atteindre sont imprécis et ne

permettent pas de procéder à une évaluation formelle des activités réalisées par l'organisme. En effet, selon notre audit, 46 transactions (ayant une valeur supérieure à 8 000 $) sur les 79 transactions sélectionnées n'avaient pas au départ d'objectifs mesurables, soit 58 % de l'échantillon total.

Par exemple, des objectifs mesurables peuvent porter sur l'utilisation d'installations de la Ville, le niveau de fréquentation des activités à des événements, la satisfaction de la clientèle par rapport aux activités offertes par l'organisme, l'aide pour la conservation écologique, le développement agricole ainsi que les retombées économiques et touristiques. **Or ces types d'objectifs ne sont pas précisés lors de l'octroi de l'aide à l'organisme.**

Par ailleurs, la qualité des prestations réalisées par les organismes est rarement évaluée de manière formelle et documentée. Le niveau et la qualité des prestations attendus par l'organisme ne sont pas déterminés lors de l'octroi de l'aide et consignés dans une convention entre la Ville et l'organisme, et ils ne sont pas évalués formellement. Selon nos discussions avec les directions, une évaluation du niveau et de la qualité des prestations serait plutôt faite de manière informelle par les employés de la Ville qui maintiennent des relations avec les organismes.

3.4.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des ressources humaines et Direction des finances), à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile et Direction des travaux publics), à la Direction générale adjointe – Développement (Direction de l'aménagement et du développement urbain), à la Direction de la police et au cabinet du maire de définir des objectifs mesurables avant d'accorder l'aide demandée aux organismes afin de s'assurer que les activités devant être réalisées par l'organisme répondent aux besoins des citoyens de la Ville. Ces objectifs doivent être consignés dans une convention entre la Ville et l'organisme.

Commentaire commun de la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des ressources humaines et Direction des finances), de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile et Direction des travaux publics), de la Direction générale adjointe – Développement (Direction de l'aménagement et du développement urbain), de la Direction de la police et du cabinet du maire :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Notre politique générale corporative et notre canevas de convention type incluront de définir les objectifs attendus et les mécanismes pour en mesurer la réalisation. ***(Échéancier prévu : d'ici le 31 décembre 2021, une proposition sera remise au conseil municipal pour décision)***

3.4.2. Suivis des activités des organismes

3.4.2.A. Contexte et constatations

La mesure de l'atteinte des résultats attendus en fonction des objectifs mesurables préalablement précisés est un contrôle clé pour s'assurer que les sommes versées ou les ressources octroyées ont été utilisées aux fins prévues. Une reddition de comptes des organismes à la Ville doit permettre de s'assurer que les objectifs mesurables fixés par la Ville ont été atteints.

Elle suppose l'obtention d'une information complète, fiable et en temps opportun. La nature des documents exigés peut varier d'un type d'aide à l'autre. Il peut s'agir, selon le cas, de rapports statistiques à la suite de la réalisation d'une activité ou de pièces justificatives soutenant les déboursés ou la liste des activités réalisées par les organismes.

Les résultats de ces évaluations doivent être consignés dans les dossiers de chacun des organismes ayant reçu une aide afin d'être utilisés pour évaluer la performance de l'organisme en fonction des objectifs fixés ou pour des références futures.

Les huit directions rencontrées nous ont indiqué qu'un suivi entre la Ville et l'organisme est en partie réalisé grâce à une assistance physique des employés de la Ville aux activités réalisées par les organismes. Également, ce suivi s'exerce par la participation d'employés de la Ville à des rencontres administratives avec les responsables des organismes.

Aux fins de notre audit, nous avons prélevé 79 transactions, dans les huit directions de la Ville auditées, pour les années 2017 et 2018, à partir du rapport *Subventions et contributions diverses* préparé par la Direction des finances. Parmi ces transactions prélevées, 60 transactions sont monétaires (23 en 2017 et 37 en 2018) et 19 sont de type nature (2018).

L'examen des dossiers des organismes sélectionnés a démontré que, dans la majorité des cas, l'information sur la reddition de comptes des organismes est absente. Des rapports de gestion ne sont pas produits par les organismes pour démontrer que l'aide a été utilisée aux fins prévues. De plus, les exigences en matière de reddition de comptes que doivent respecter les organismes ne sont pas documentées dans une convention convenue entre la Ville et chaque organisme.

3.4.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des ressources humaines et Direction des finances), à la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile et Direction des travaux publics), à la Direction générale adjointe – Développement (Direction de l'aménagement et du développement urbain), à la Direction de la police et au cabinet du maire d'inclure, dans chacune des conventions avec les organismes bénéficiant d'une aide, des clauses précisant les exigences de reddition de comptes devant être respectées par les organismes afin que la Ville puisse s'assurer que les objectifs définis ont été atteints et que l'aide accordée a été utilisée aux fins prévues.

Commentaire commun de la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des ressources humaines et Direction des finances), de la Direction générale adjointe – Proximité (Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile et Direction des travaux publics), de la Direction générale adjointe – Développement (Direction de l'aménagement et du développement urbain), de la Direction de la police et du cabinet du maire :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Chacune des conventions contiendra cette clause lors de la rédaction de conventions, en collaboration avec la Direction des finances et la Direction du greffe, de la gestion des documents et des archives. Ces modalités devront être approuvées par le conseil municipal. ***(Échéancier prévu : d'ici le 31 décembre 2021, une proposition sera remise au conseil municipal pour décision)***

3.5. Mécanisme en place pour comptabiliser l'aide indirecte (nature)

3.5.A. Contexte et constatations

Les aides financières totales de type nature pour l'année 2018 totalisent 817 292,69 $. Le tableau 7 en indique la répartition par directions de la Ville.

Tableau 7 – Aide indirecte en 2018 (nature excluant les cautions)

Direction	Total	Échantillon
Incendies	18 438,00 $	18 438,00 $
Loisirs	127 908,53 $	53 202,47 $
Police	179 531,00 $	130 706,00 $
Travaux publics	491 415,16 $	287 518,00 $
Total	**817 292,69 $**	**489 864,47 $**

Nous avons sélectionné au hasard 15 transactions totalisant 489 864,47 $, ce qui représente 60 % de l'aide indirecte (nature).

Pour l'aide de type nature, soit le temps consacré par des employés de la Ville (pompiers, policiers et cols bleus) à des activités liées à des événements spéciaux, un mécanisme de contrôle est en place grâce à des feuilles de temps utilisées pour comptabiliser l'aide indirecte ou à l'ouverture des bons de travail. Les feuilles de temps sont conçues avec des codes identifiant les divers types d'événements spéciaux. À titre d'exemple, la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile a déboursé 18 438,00 $ en temps pour le travail de ses pompiers dans le cadre des événements du Grand Prix et des Délices d'automne. La Direction de la police a déboursé 179 531,00 $ pour assurer la sécurité de la population de Trois-Rivières dans le cadre de plusieurs événements festifs qui se sont déroulés dans la Ville (p. ex. les Nuits Polaires, les Délices d'automne, Festival international de Danse Encore et le Grand Prix).

La DCLVC a approuvé des conventions avec des organismes en ouvrant des bons de travail pour, entre autres, l'utilisation d'équipement ainsi que des prêts de

personnel et de locaux afin de reconnaître l'apport communautaire au sein de la population et sa valeur environnementale (p. ex. le Centre d'action bénévole Laviolette, le Centre Landry, le Club de l'Âge d'Or de Ste-Catherine-de-Sienne et la Fête familiale de St-Louis de France).

La Direction des travaux publics a aussi un mécanisme de contrôle, par l'entremise de l'ouverture de bons de travail, pour comptabiliser, d'une part, les heures de ses employés consacrées à des événements et, d'autre part, les coûts liés à l'utilisation des pièces en magasin ou à la réalisation de travaux de réparation ou de construction (p. ex. la signalisation routière, les réparations électriques, l'achat et l'installation de murets au parc de l'Exposition et le temps réel des cols bleus).

Nos travaux d'audit démontrent que les feuilles de temps des employés municipaux (pompiers, policiers et cols bleus) sont conçues pour capter à la source les heures consacrées aux différents événements spéciaux et nous avons aussi obtenu tous les documents exigés (factures, bons de travail, etc.) pour la réalisation de différents travaux, principalement pour l'installation de murets au parc de l'Exposition.

En ce qui concerne les prêts d'équipements, de locaux et d'installations de la Ville, nos travaux d'audit démontrent que la Ville utilise des grilles tarifaires approuvées par le conseil municipal pour comptabiliser le coût de ces prêts.

3.6. Reddition de comptes aux instances

3.6.1. Suivi des subventions de 50 000 $ et plus

3.6.1.A. Contexte et constatations

Un extrait de la résolution C-2012-421 indique que le conseil municipal exige d'être informé annuellement lors de la préparation du budget municipal, de l'aide que la Ville a apportée, directement ou indirectement, sous diverses formes, au cours de l'année à toute personne morale qui a reçu d'elle, au cours de cette année-là, une subvention d'au moins 50 000 $.

Nous avons obtenu les rapports de suivi pour le soutien aux grands événements et aux autres organismes ayant reçu une subvention d'au moins 50 000 $ pour les années 2017 et 2018. Le rapport de l'année 2018 témoigne de 11 transactions de soutien aux grands événements (Grand Prix de Trois-Rivières, le Festivoix, etc.) pour 2 638 073 $ et de 17 transactions aux autres organismes (Commission scolaire du Chemin-du-Roy, Culture Trois-Rivières, Musée POP) qui totalisent 3 487 988 $.

Notre travail d'audit s'est surtout orienté sur l'exhaustivité du rapport de l'année 2018 en effectuant un rapprochement entre les sommes inscrites sur le rapport de suivi des subventions de 50 000 $ et plus et celles qu'on trouve dans le rapport *Subventions et contributions diverses*, tous deux préparés par la Direction des finances.

Nos travaux de comparaison entre ces deux rapports ont permis d'identifier que celui sur le suivi des subventions de 50 000 $ et plus est incomplet. Les écarts sont le reflet de trois transactions omises dans le rapport de suivi des subventions de 50 000 $ et plus, soit :

- La résolution C-2018-0108 indique, conditionnellement à la réalisation du projet de diversification de l'usine, de verser une subvention de 250 000 $ à Kruger Wayagamack s.e.c. une fois seulement que le transfert en faveur de cette société aura été publié et les droits sur les mutations en résultant dûment payés.

  Cette subvention de 250 000 $ par année jusqu'en 2021 (maximum 1 000 000 $) a été prélevée en 2018 à même l'excédent de fonctionnement non affecté dont le code comptable est 590 020 070.

  Commentaires de la Direction des finances :

  > *Le tableau des subventions de 50 000 $ et plus démontrait les subventions seulement aux organismes sans but lucratif. Nous avons discuté de la possibilité de bonifier ce tableau pour les prochaines années.*

- La résolution C-2016-0965 indique une convention entre la Société immobilière G3R inc. et la Ville et a pour objet de fixer les modalités de l'article 90 de la *Loi sur les compétences municipales*[6] pour aider cette entreprise à exploiter un centre de congrès rénové, modernisé et agrandi. Un montant de 633 200 $ apparaît au rapport intitulé *Subventions et contributions diverses* et a été comptabilisé au compte 262 203 980.

[6] RLRQ, chapitre 47.1.

Commentaires de la Direction des finances :

Le tableau des subventions de 50 000 $ et plus est fourni au 31 octobre 2018 aux élus. Ce rapport a toujours démontré seulement les subventions aux organismes sans but lucratif. Nous avons discuté de la possibilité de bonifier ce tableau pour les prochaines années.

- La résolution C-2017-1296 a été modifiée par la résolution C-2018-0158 le 6 février 2018. Par cette dernière résolution, la Ville s'engage à verser une subvention de 500 000 $ pour aider Loisirs jeunesse du Cap-de-la-Madeleine inc. à construire une piscine intérieure au centre communautaire Jean-Noël Trudel conditionnellement à l'obtention des subventions escomptées des ministères de l'Économie, de la Science et de l'Innovation du Québec et de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur du Québec ainsi que la subvention et le prêt de Desjardins Entreprises.

  Le rapport intitulé *Subventions et contributions diverses* préparé par la Direction des finances indique un total de 150 000 $, alors que le rapport de suivi des subventions de 50 000 $ et plus n'indique rien.

  Commentaires de la Direction des finances :

  Cette subvention a été omise dans le tableau des subventions de 50 000 $ et plus puisqu'elle n'avait pas été imputée lors du paiement dans un objet « 970 » au 31 octobre 2018. Cette situation a été soulignée à la Trésorière et nos méthodes de contrôle de 2019 permettront de valider les subventions qui ont été versées dans les excédents et fonds.

Le tableau des subventions de 50 000 $ et plus est d'autant plus important pour les élus qu'il est considéré comme la source principale d'information pour identifier

les subventions les plus importantes que la Ville octroie durant une année. Ce rapport doit être exhaustif.

Notre travail d'audit visait aussi à déterminer si un cadre de gestion est en place à la Direction des finances pour repérer toutes les transactions comptables portant sur les subventions et les contributions diverses et si des contrôles sont en place pour valider et étayer l'exactitude du rapport.

Nous avons constaté que le rapport de suivi des subventions de 50 000 $ et plus est incomplet et que des contrôles sont insuffisants pour valider l'exhaustivité des informations portant sur les subventions de 50 000 $ et plus.

3.6.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des finances) d'identifier et de définir tous les comptes comptables pouvant être considérés à titre de subventions et de leur attribuer des codes comptables appropriés permettant de produire une reddition de comptes complète de ces transactions financières.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des finances) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

La liste déposée lors de la préparation budgétaire en vertu de la résolution C-2012-421 couvre habituellement la période d'octobre à octobre, ce qui ne coïncide pas avec la compilation annuelle faite. Nous recommandons donc

de demander au conseil municipal d'abroger cette résolution afin de déposer aux élus un rapport tel que précisé en réponse à la recommandation 3.1.D. ***(Échéancier prévu : demande d'abrogation – octobre 2020)***

3.6.2. Reddition de comptes aux instances

3.6.2.A. Contexte et constatations

Un extrait de la résolution C-2012-421 indique que le conseil municipal exige d'être informé, annuellement, lors de la préparation du budget municipal, de l'aide que la Ville a apportée, directement ou indirectement, sous diverses formes, au cours de l'année qui s'achèvera alors, à toute personne morale qui a reçu d'elle, au cours de cette année-là, une subvention d'au moins 50 000 $.

Lors de notre audit, nous avons obtenu le rapport de suivi pour le soutien aux grands événements et aux autres organismes ayant reçu une subvention d'au moins 50 000 $ pour les années 2017 et 2018.

Toutefois, nous avons constaté l'absence de reddition de comptes auprès des instances pour l'ensemble de l'aide accordée. Une reddition de comptes annuelle de l'ensemble de l'aide accordée, qu'elle soit monétaire ou de type nature, permettra d'avoir une vue d'ensemble des contributions octroyées. Il pourrait s'agir d'un bilan synthèse portant sur le soutien aux organismes.

3.6.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des finances) de produire un bilan synthèse de l'ensemble des subventions et des contributions diverses octroyées afin d'informer les élus et les directions de la Ville de l'aide accordée aux organismes.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Services organisationnels partagés (Direction des finances) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Voir nos commentaires relatifs à la recommandation 3.1.D. ***(Échéancier prévu : mai 2021 concilié aux données du rapport financier 2020)***

4. CONCLUSION

Un nombre important d'organismes reçoivent annuellement de l'aide de la Ville, que ce soit sous forme de subventions (monétaires) ou sous forme de contributions diverses (nature). De façon générale, nos travaux d'audit ne nous ont pas démontré que l'attribution de l'aide demandée par les organismes suit un processus rigoureux et que le suivi de l'aide accordée permet de s'assurer que les activités réalisées par les organismes répondent aux besoins des citoyens de la Ville et que l'aide a été utilisée aux fins prévues.

La Ville octroie et gère l'aide accordée sans s'appuyer sur des pratiques de gestion formelles consignées dans une politique générale (« corporative ») utilisée de manière uniforme par l'ensemble des directions impliquées dans l'octroi et le suivi de l'aide accordée. Cette politique permettrait notamment de préciser les balises pour établir un processus rigoureux afin d'accorder ou non une aide de manière équitable, objective et transparente et d'éviter du favoritisme envers certains organismes par rapport à d'autres. Elle permettrait également de définir les mécanismes de reddition de comptes des organismes auprès de la Ville afin de s'assurer que les aides accordées sont utilisées aux fins prévues. Elle servirait finalement de guide de référence pour l'ensemble du cycle de gestion des aides.

Un processus de reconnaissance des organismes a été implanté. Ce processus permet de reconnaître un organisme en fonction de critères précisés dans une politique de reconnaissance et de lui accorder une aide monétaire ou de type nature. Or, nos travaux ont relevé que la décision d'accorder ou non la reconnaissance n'est pas documentée de façon rigoureuse. Nous avons

également relevé un manque de documentation dans le processus de calcul de la valeur de l'aide accordée. De plus, telle une rente viagère, l'aide accordée à un organisme reconnu est reconduite automatiquement chaque année sans qu'une évaluation formelle de la qualité des prestations soit réalisée par les organismes, et sans vérification que ces prestations répondent toujours aux besoins des citoyens de la Ville et que l'aide accordée a été utilisée aux fins prévues. Cette situation entraîne un manque d'équité pour d'autres organismes qui font des demandes d'aide, mais qui voient celles-ci rejetées parce que les organismes reconnus accaparent les ressources d'aide disponibles.

Plus spécifiquement, nos travaux ont montré, dans la plupart des cas audités, l'absence de conventions conclues entre la Ville et les organismes qui préciseraient les obligations que doivent respecter ces derniers.

Nos travaux ont montré que des objectifs mesurables ne sont pas définis pour la majorité des aides accordées. Il s'agit d'un élément primordial pour que la Ville puisse évaluer la performance de l'organisme, la qualité de ses prestations et s'assurer que l'aide a été utilisée aux fins prévues.

Une autre problématique qui nous rend perplexes est la quasi-absence de reddition de comptes des organismes. Combinée à l'absence d'objectifs mesurables, cette lacune rend difficile pour la Ville d'évaluer de façon formelle la performance des organismes, de s'assurer que l'aide accordée a été utilisée aux fins prévues et de décider ou non de la pertinence de poursuivre la relation d'affaires avec ceux-ci.

ANNEXE I – À PROPOS DE L'AUDIT

En vertu de l'article 107.7 de la LCV, le vérificateur général doit notamment effectuer la vérification des comptes et affaires de la municipalité. Selon les dispositions de l'article 107.8 de la LCV, cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Le présent rapport de mission d'audit indépendant sur la gestion des subventions et des contributions diverses s'inscrit dans la foulée de l'application de ces articles de loi.

Le Bureau du vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1 « Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de certification » du *Manuel de CPA Canada – Certification* et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité qui comprend des encadrements en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. En outre, il se conforme aux règles sur l'indépendance et de déontologie du *Code de déontologie* de CPA Canada, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 « Missions d'appréciation directe » du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

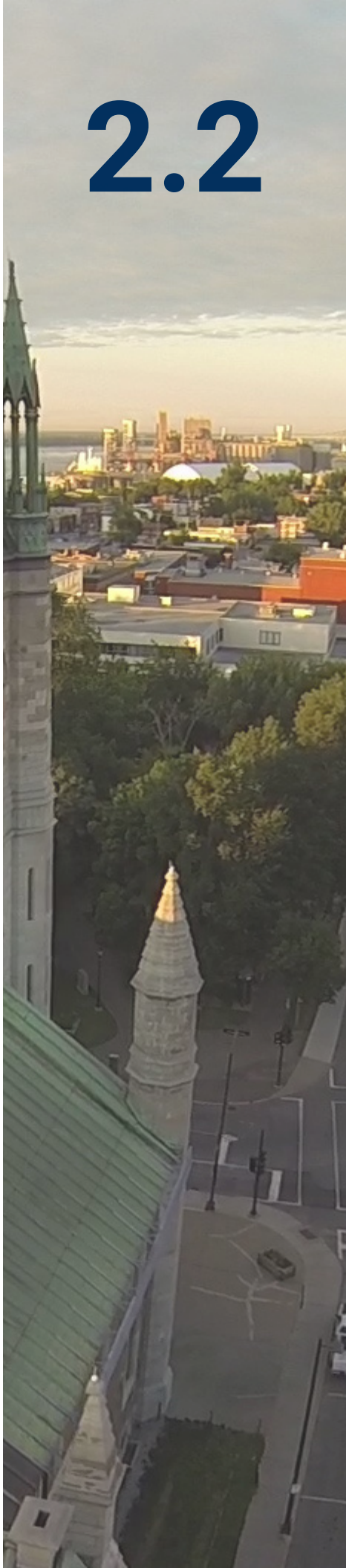
La responsabilité du vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit qui étaient d'évaluer la gestion des subventions et des contributions diverses que la Ville offre aux organismes externes et de s'assurer

que celles-ci sont octroyées en suivant l'application de critères équitables, objectifs et transparents et qu'une reddition de comptes est réalisée par les organismes auprès de la Ville pour permettre de s'assurer que l'aide accordée a été utilisée aux fins prévues. De plus, l'audit avait pour objectif de s'assurer qu'une reddition de comptes des résultats de l'aide fournie aux organismes est présentée périodiquement aux instances de la Ville. À cette fin, nous avons obtenu les éléments probants suffisants et appropriés et notre évaluation est fondée sur les critères d'évaluation suivants jugés valables dans les circonstances :

- Les rapports consignant les subventions et les contributions diverses sont complets et exacts;
- Un processus objectif et transparent appuyé par une politique permet aux organismes de présenter une demande d'aide qui sera traitée de façon équitable, objective et transparente;
- L'analyse des demandes d'aide est documentée en suivant des critères appropriés;
- L'aide est accordée sur la base d'objectifs mesurables en fonction des besoins des citoyens de la Ville et elle est révisée périodiquement;
- Une convention est établie entre la Ville et l'organisme qui précise les obligations de ce dernier en matière d'atteinte des objectifs définis et de production de documents et rapports permettant de mesurer les résultats obtenus;
- Des mécanismes sont en place pour s'assurer que l'aide accordée est utilisée aux fins prévues;
- La mesure de l'aide indirecte est déterminée en utilisant des bases adéquates;
- Un processus de reddition de comptes aux instances est en place.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

2.2



Gestion du projet du nouveau colisée au District 55

Direction du génie

Rapport annuel 2019 – amendé
au conseil municipal

Faits saillants de l'audit

Objectif

L'audit avait pour objectif d'évaluer si la Ville de Trois-Rivières (la Ville) a mis en place des mesures lui permettant une gestion efficace et prudente de la réalisation du projet de construction du nouveau colisée au District 55, et ce, dans l'optique de répondre aux besoins ainsi qu'aux impératifs de qualité, d'échéancier et de coût.

Résultats

La Ville a pris la décision en 2015 d'aller de l'avant avec son projet de construire un nouveau colisée au District 55 afin de mieux répondre aux besoins de sa communauté. Évalué à 60,6 M$, le projet est admissible à une aide financière de 26,8 M$ de la part du gouvernement du Québec, laquelle est assujettie à des conditions prévues au protocole d'entente signée avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. La particularité de la gestion de ce projet est que la Ville n'est pas maître d'œuvre de toutes les phases du projet, notamment pour les étapes de conception, de réalisation, de surveillance des travaux et d'assurance qualité. Tout comme elle n'est pas imputable de tous les risques associés à l'échéancier, aux coûts et à la qualité des livrables.

Faits saillants de l'audit

Résultats

(suite)

Détermination des besoins

La décision de la Ville d'investir dans ce projet d'envergure et qui nécessite un investissement de 60,6 M$ en fonds publics ne repose sur aucune étude de marché et de rentabilité. En effet, cette décision repose davantage sur des considérations politiques.

Tous les efforts menant à l'octroi d'un contrat et à l'obtention d'une aide financière ont convergé sur l'hypothèse que le nouveau colisée accueillerait une équipe de hockey de haut calibre et sur l'objectif d'augmentation de l'offre de services pour accueillir des événements sportifs et culturels d'envergure. Or, en l'absence de garantie de la Ligue de hockey junior majeur du Québec ou d'une équipe professionnelle et devant autant d'incertitude sur la vocation future du nouveau colisée, un tel projet aurait, à notre avis, nécessité l'émission d'un plan d'affaires structuré entériné par le conseil municipal afin d'atténuer les risques occupationnels et de rendement liés à son exploitation. À la veille de la livraison du nouveau colisée, force est de constater que plusieurs questions relatives à l'avenir et à

Faits saillants de l'audit

Résultats (suite)

l'exploitation future du nouveau colisée nécessitent réflexion, clarification et un plan d'action.

Processus d'adjudication du contrat

L'entrepreneur retenu au terme du processus d'appel d'offres est la firme « Entreprise de construction T.E.Q. inc. ». Nous avons constaté que les processus de qualification et d'appel d'offres ont été réalisés en conformité à la réglementation et aux saines pratiques de gestion. Nous notons toutefois que la Ville a dû revoir à la baisse certains de ses besoins dès le début du processus d'appel d'offres pour permettre aux soumissionnaires préalablement qualifiés de respecter l'enveloppe budgétaire fixée à 49,5 M$. Certains de ces changements ont des impacts sur la vocation initiale du bâtiment, notamment le retrait de tout l'éclairage scénographique et des sections motorisées et des rideaux devant servir, entre autres, à accueillir des événements culturels d'envergure.

Gestion de projet

La structure de gouvernance permet aux dirigeants de la Ville un suivi des enjeux propres au projet tant

Faits saillants de l'audit

Résultats (suite)

au niveau des coûts, de l'échéancier, du suivi des risques que de la gestion du projet. Une reddition de comptes est assurée tout au long du projet et permet la prise de décisions en temps opportun tant sur le plan administratif que politique. Néanmoins, le projet cumule des retards importants à plusieurs égards, ce qui compromet de façon significative la date de la réception provisoire et la date de la réception définitive du nouveau colisée. À terme, le projet aura cumulé 325 jours de retard si le dernier échéancier déposé est respecté. Comme prévu au contrat, une somme de 5 000 $ par jour de retard en dommages et intérêts devrait être appliquée pour les journées dont l'entrepreneur est responsable.

En outre, en date du 15 juin 2020, on compte plus de 325 déficiences, dont 181 sont fermées et 144 demeurent ouvertes. Aussi, plus de 130 demandes de changements au contrat ont dû être effectuées. Ces changements découlent d'oublis, d'imprécisions et de contraintes observés au programme fonctionnel et technique et au devis de performance ou d'ajouts au programme fonctionnel et technique et au devis de performance pour répondre à de nouveaux besoins ou à de nouvelles normes.

Faits saillants de l'audit

Résultats
(suite)

Les coûts projetés du projet sont de 60,2 M$. Tout semble indiquer que la cible établie à 60,6 M$ sera atteinte. La Ville dispose d'une contingence de projet et de risque de 540 501 $ pour pallier toutes éventualités d'ici la fin du projet.

L'arrivée probable d'une équipe de l'*East Coast Hockey League* apporte des changements sur le statut commercial du nouveau colisée que le conseil municipal devra approuver. Cette décision aura un impact sur les fonds disponibles du règlement d'emprunt puisque la Ville pourra récupérer 100 % des taxes payées. On évalue à 3,2 M$ le solde du projet (contingence, frais de financement) si la Ville approuve ce changement. Par ailleurs, plusieurs projets d'aménagements sont à prévoir découlant de l'arrivée d'une équipe de l'*East Coast Hockey League* et de la cohabitation envisagée avec une équipe de l'Université du Québec à Trois-Rivières.

Bien que nous ne soyons pas en mesure de juger de la qualité des ouvrages, plusieurs de nos constatations soulèvent un questionnement certain quant à la rigueur dont font montre l'entrepreneur et le certificateur indépendant au regard de leurs

Faits saillants de l'audit

Résultats
(suite)

obligations contractuelles sur le plan de l'assurance qualité. Nous sommes fortement préoccupés par les dérogations constatées, car les dispositions contractuelles prévues au chapitre de l'assurance qualité ont pour objectif de conforter la Ville quant à la qualité des travaux qui seront livrés. Qui plus est, soulignons qu'un des risques les plus importants associés à ce contrat de type conception-construction en mode clés en main est celui relatif au contrôle de la qualité des livrables.

Faits saillants de l'audit

Recommandations

Nous avons formulé différentes recommandations aux entités auditées, lesquelles sont présentées intégralement ci-contre.

Nous tenons à souligner que la direction de chacune des entités auditées a adhéré à toutes nos recommandations.

Les commentaires des directions auditées sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

Détermination des besoins

- Élaborer un plan d'affaires spécifique au nouveau colisée qui met en évidence les objectifs d'exploitation, de rendement et de rentabilité ainsi que les actions requises en conséquence. **(3.1.B)**

- S'assurer que les besoins reposent sur des études rigoureuses justifiant de tels investissements avant l'approbation par le conseil municipal. **(3.1.C)**

- Dresser la liste de tous les projets potentiels découlant des négociations en cours avec la *Deacon Sports & Entertainment Ltd* et pouvant avoir un impact sur les aménagements du nouveau colisée, en estimer les coûts et en rendre compte au conseil municipal pour approbation. **(3.1.D)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Gestion de projet

- Obtenir, sur le plan qualité, l'assurance que toutes les certifications requises par les professionnels de l'entrepreneur à chacun des jalons sont émises et documentées comme prévu au contrat. **(3.4.B)**

- Obtenir, de la part du certificateur indépendant, les certifications découlant de son mandat et l'assurance d'avoir obtenu toutes les informations pertinentes sur le plan qualité de tous les livrables pour compléter son mandat. **(3.4.C)**

- Effectuer un post-mortem de ce mode de gestion (contrat clés en main) et documenter les leçons apprises dans la perspective d'améliorer la gestion des projets futurs, comme prévu dans le processus de gestion de projet. **(3.4.D)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

- Établir, sur la base des leçons apprises, un processus de gestion et un cadre de gouvernance spécifique aux grands projets afin de mieux définir les exigences en matière de suivi, de contrôle et de reddition de comptes. **(3.4.E)**

- Entreprendre une réflexion sur les moyens contractuels de contraindre les contractants et les entrepreneurs à respecter leurs obligations. **(3.4.F)**

- Évaluer les moyens permettant de rendre plus conviviale la plateforme SharePoint afin de faciliter la recherche des documents officiels au projet et ceux ayant servi à la prise de décisions. **(3.4.G)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Protocole d'entente entre la Ville et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

- Transmettre au Bureau du vérificateur général un sommaire détaillant les coûts admissibles présentés au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre de chaque réclamation et rendre disponible le dossier de support afin d'évaluer la pertinence d'effectuer un suivi de ce dossier. **(3.6.B)**

Table des matières

1. Contexte de l'audit 127

2. Objectif et portée de l'audit 129

3. Résultats de l'audit 131

3.1. Détermination des besoins 131

3.2. Gestion globale et structure de gouvernance du projet 139

3.3. Processus d'adjudication du contrat 143

3.4. Gestion de projet 151

3.5. Reddition de comptes du projet 174

3.6. Protocole d'entente entre la Ville et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation 175

4. Conclusion 180

Annexe I – À propos de l'audit 182

Liste des tableaux

Tableau 1 – Critères d'évaluation financière 147
Tableau 2 – Critères d'évaluation technique 148
Tableau 3 – Critères d'évaluation des soumissions 149
Tableau 4 – Report des dates d'échéances 155
Tableau 5 – Justifications des retards non attribuables à l'entrepreneur..... 156
Tableau 6 – Suivi financier au 4 juin 2020..... 159
Tableau 7 – Contingence de risque au 4 juin 2020 160
Tableau 8 – Demandes de changements au contrat..... 161
Tableau 9 – Répartition des changements selon le financement 162
Tableau 10 – Suivi des attestations..... 164

Liste des figures

Figure 1 – Cheminement d'un dossier..... 141
Figure 2 – Structure organisationnelle du projet..... 153
Figure 3 – Suivi des déficiences..... 157
Figure 4 – Cycle de vie d'un projet..... 169

Liste des sigles

CI	certificateur indépendant
DCLVC	Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire
DP	devis de performance
DSE	*Deacon Sports & Entertainment Ltd*
ECHL	*East Coast Hockey League*
LCV	*Loi sur les cités et villes*
LHJMQ	Ligue de hockey junior majeur du Québec
MAMH	ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
PFT	programme fonctionnel et technique
PRIE	plan de réalisation d'inspections et d'essais
PTI	plan triennal d'immobilisations
T.E.Q.	Entreprise de construction T.E.Q. inc.

1. CONTEXTE DE L'AUDIT

La Ville de Trois-Rivières (la Ville) a pris la décision en 2015 d'aller de l'avant avec le projet de construire un nouveau colisée afin de mieux répondre aux besoins de sa communauté. Cette construction vise à terme à satisfaire aux besoins de la population et à élargir l'offre de services quant à la demande de sports de glace, dont la possibilité de recevoir des compétitions sportives, ainsi qu'à la tenue d'événements culturels d'envergure et au développement de programmes scolaires.

Le projet vise également, par sa capacité, ses équipements et ses commodités, à attirer un club de hockey de haut calibre et à offrir des spectacles de grande envergure.

Le projet est évalué à 60,6 M$, dont 53,6 M$ sont liés à une aide financière de 50 % autorisée par le gouvernement du Québec de l'ordre de 26,8 M$, laquelle est assujettie à des conditions prévues dans un protocole d'entente signé avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Le coût du projet inclut l'achat du terrain et les services professionnels.

La stratégie d'approvisionnement retenue pour ce projet est un contrat de conception-construction en mode clés en main du nouveau colisée multifonctionnel et de ses aménagements extérieurs dans le secteur du District 55. L'entrepreneur retenu au terme du processus d'appel d'offres est la firme « Entreprise de construction T.E.Q. inc. » (T.E.Q.).

Pour la Ville, ce mode de gestion de projet et ce type de contrat sont une première. On justifie ce choix sur la base d'une analyse multicritère de différents modes de gestion, des leçons apprises de la construction de l'Amphithéâtre Cogeco et par le fait que les principaux risques dans ce type de contrat sont pris en charge par l'entrepreneur en ce qui a trait au respect de l'échéancier, au coût de construction et à la qualité des travaux.

Contrairement au mode traditionnel où le client est responsable de la conception et de la surveillance des travaux, dans le cycle de vie d'un projet clés en main c'est l'entrepreneur qui est responsable de la conception, de la réalisation, de la surveillance du chantier et de l'assurance qualité.

Pour réaliser ce projet d'envergure, cela présuppose, pour la Ville, en avant-projet, une bonne analyse des besoins, l'établissement d'un programme fonctionnel et technique (PFT) ainsi qu'un devis de performance (DP) très précis et une analyse des risques appropriée au projet.

De plus, en contrepartie, ce type de projet nécessite pour l'équipe de gestion de la Ville de mettre en place un bon système de communication, de revue et de suivi, et ce, à chaque étape clé du projet.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions des articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV)[7], nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la gestion du projet du nouveau colisée au District 55.

Notre audit avait pour objectif d'évaluer si la Ville a mis en place des mesures lui permettant une gestion efficace et prudente de la réalisation du projet du nouveau colisée au District 55, et ce, dans l'optique de répondre aux besoins ainsi qu'aux impératifs de qualité, d'échéancier et de coût.

Plus spécifiquement, nos travaux d'audit ont comporté la revue des éléments suivants :

- la détermination des besoins;
- la gestion globale et structure de gouvernance du projet;
- le processus d'adjudication du contrat;
- la gestion du projet;
- la reddition de comptes du projet;
- le protocole d'entente entre la Ville et le MAMH.

[7] RLRQ, chapitre C-19, à jour au 1er juin 2020.

À cet effet, nous avons recueilli de l'information au cours d'entrevues avec des représentants des directions suivantes :

- la Direction générale adjointe – Développement, dont le responsable du Bureau de projets;
- la Direction du génie;
- la Direction des travaux publics, dont le chargé de projet;
- la Direction de l'approvisionnement;
- la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire (DCLVC);
- la Direction des finances, dont le chef de service finances et assistant trésorier.

Nous avons examiné divers documents qui nous ont été remis, dont la plupart sont consignés au dossier du projet sur la plateforme SharePoint.

La période visée par notre audit s'échelonne de 2015 à 2020 et les résultats de nos travaux sont basés sur l'état de la situation qui prévalait au 31 juillet 2020. Par conséquent, les modifications ou les améliorations qui auraient pu être apportées ultérieurement ne sont pas reflétées dans le présent rapport.

L'annexe I intitulée « À propos de l'audit » présente les informations sur le cadre normatif afférent à la présente mission, la responsabilité du vérificateur général ainsi que le processus d'audit, dont les critères d'évaluation utilisés.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

Cette section présente nos principales constatations et recommandations découlant de nos questions d'importance et des critères d'évaluation pour chaque question d'importance.

3.1. Détermination des besoins

3.1.A. Contexte et constatations

Les besoins de la Ville doivent être clairement justifiés et documentés et des mesures de mitigation doivent être envisagées pour réduire le risque.

Considérée comme la 9e plus grande ville du Québec, avec une population de plus de 138 000 habitants, la Ville de Trois-Rivières étudie depuis plusieurs années la possibilité de se doter d'infrastructures sportives répondant mieux aux besoins de sa population.

La construction du nouveau colisée multifonctionnel s'inscrit dans une vision stratégique de développement urbain et de positionnement de la Ville comme destination de choix pour accueillir des événements d'envergure tant sportifs que culturels afin d'élargir son offre de services. De plus, ce projet a comme objectif, grâce à ses équipements et ses commodités, d'attirer un club de hockey de haut calibre au sein de la Ville. C'est ce qu'on peut lire dans différents documents que nous avons obtenus et qui ont servi à justifier ce projet auprès de la population et des instances gouvernementales.

Les éléments suivants présentent la genèse du projet de construction du nouveau colisée :

- Le 18 août 2014, par résolution du conseil municipal (C-2104-816), la Ville demande au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du Québec de lui réserver l'aide financière annoncée à la Commission scolaire du Chemin-du-Roy le 14 mai 2012 pour la construction d'un amphithéâtre sportif. La commission scolaire a abandonné ce projet le 11 juin 2014.
- En 2015, le choix de l'emplacement s'est arrêté au District 55 situé à l'intersection des autoroutes 55 et 40, soit celui répondant le mieux aux différents critères du schéma d'aménagement et de développement de la Ville ainsi qu'aux différents critères techniques et de subvention. L'achat du terrain (3,1 M$) en octobre 2016 a d'ailleurs fait l'objet d'un audit de la vérificatrice générale en poste à cette époque dont les constats se retrouvent dans le rapport annuel de 2016.
- Le 7 décembre 2015, par résolution du conseil municipal (C-2015-12840), la Ville demande au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de lui confirmer que le gouvernement du Québec entend contribuer financièrement à la construction d'un nouveau colisée de 5 000 sièges et d'un aréna de 500 sièges en assumant 50 % des coûts afférents, jusqu'à concurrence d'une somme maximale de 26,8 M$.
- Le 14 décembre 2015, par résolution du conseil municipal (C-2015-1335), la Ville approuve un règlement autorisant la confection des plans et devis relatifs à la construction d'un nouveau colisée et la surveillance des travaux afférents et décrétant un emprunt à cette fin de 5 M$ (2015, chapitre 159).
- En janvier 2016, une demande de projet est présentée et acceptée au comité de gouvernance, ce qui permet d'inscrire le projet au plan triennal d'immobilisations (PTI) de la Ville dès 2016. La justification reposait sur le fait

que le conseil municipal avait donné son accord à la construction d'un nouveau colisée de 5 000 places pouvant accueillir une équipe de hockey professionnelle ainsi que des événements sportifs et culturels d'envergure. Ce projet incluait un aréna de 500 places pour desservir les besoins locaux en sports de glace.

- L'autorisation préliminaire du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a été reçue le 13 juillet 2016.

Nous constatons que la décision de la Ville d'investir dans ce projet d'envergure et qui nécessite un investissement de 60,6 M$ en fonds publics ne repose sur aucune étude de marché et de rentabilité. En effet, cette décision revêt davantage de considérations politiques.

De telles études auraient permis entre autres de mieux comprendre :

- les caractéristiques du marché dans lequel le projet est susceptible d'évoluer (les clientèles visées, sa taille, son évolution, les tendances et la concurrence);
- les caractéristiques de la demande et de pouvoir la segmenter en fonction des besoins (sports de glace, activités culturelles, spectacles d'envergure, intérêts des ligues de hockey majeur);
- l'environnement dans lequel le projet est susceptible d'évoluer (politique, économique, socioculturel, technologique et environnemental);
- les revenus et les dépenses prévisionnels.

En fait, les résultats de nos travaux démontrent que les analyses à la base de la justification de ce projet reposent essentiellement sur les points suivants :

- Pour l'envergure du projet :
  - l'abandon par la Commission scolaire du Chemin-du-Roy du projet d'amphithéâtre sportif assujetti à une subvention de 26,8 M$,
  - l'obtention potentielle d'une aide financière pouvant atteindre un maximum de 26,8 M$ pour la construction d'un nouveau bâtiment dont la Ville a reçu une autorisation préliminaire le 13 juillet 2016 et une confirmation officielle le 16 janvier 2018,
  - la volonté du conseil municipal d'attirer une équipe de la Ligue de hockey junior majeur du Québec (LHJMQ) ou une équipe professionnelle,
  - une analyse « impact économique de la construction d'un Colisée à Trois-Rivières » limitée strictement sur l'expérience de grandes villes ayant ce type d'installation;
- Pour les besoins locaux :
  - l'état et l'avenir des arénas appartenant à la Ville dont les équipements ne répondent plus aux normes et nécessitent des investissements importants,
  - l'analyse comparative des avantages et des inconvénients de construire un nouveau colisée ou de rénover l'actuel pour répondre aux besoins locaux,
  - le taux d'occupation des installations de la Ville à cette période,
  - la volonté de la Ville de se départir des arénas dont les bâtiments et les équipements sont rendus à la fin de leur durée de vie utile (aréna Jérôme-Cotnoir et aréna Jean-Guy-Talbot),
  - la réhabilitation de certaines installations en projet dek hockey.

Par ailleurs, en avant-projet, afin d'assurer une réalisation optimale du projet et de répondre aux objectifs et aux attentes de la Ville, une analyse des besoins des utilisateurs potentiels (associations, ligues de sport, besoins municipaux) a été complétée, permettant d'identifier les composantes du projet qui doivent demeurer et celles qui pourraient être éliminées sans compromettre le projet. Cette analyse est à la base des autres composantes de l'avant-projet ayant servi à établir la charte de projet qui a été acceptée par le comité de gouvernance le 25 janvier 2017, soit :

- la structure de découpage du projet;
- l'établissement du PFT ainsi que du DP;
- l'estimation des coûts du projet;
- l'analyse de risques et l'établissement de la contingence de risque;
- le choix de la méthode de gestion et d'octroi de contrat;
- la préparation des documents d'appel d'offres.

C'est l'ensemble de ces informations décrites précédemment qui ont été à la base de la demande de l'aide financière de 26,8 M$, laquelle a été accordée par le MAMH le 16 janvier 2018.

Depuis que le projet a été accepté par le conseil municipal et inscrit au PTI de la Ville en 2016, tous les efforts menant à l'octroi d'un contrat et à l'obtention d'une aide financière ont convergé sur l'hypothèse que le nouveau colisée accueillera une équipe de hockey de haut calibre et sur l'objectif d'augmenter l'offre de services pour accueillir des événements sportifs et culturels d'envergure. Le PFT, le DP et l'appel d'offres ont tous été préparés et rédigés sur la base de ces hypothèses en s'appuyant sur le cahier des charges de la LHJMQ.

En l'absence de garantie de voir s'installer à Trois-Rivières la LHJMQ ou une équipe professionnelle et devant autant d'incertitude quant à la vocation future du nouveau colisée, ce projet aurait, à notre avis, nécessité l'élaboration d'un plan d'affaires structuré entériné par le conseil municipal afin d'atténuer les risques que le nouveau colisée ne soit pas suffisamment occupé et que la rentabilité liée à son exploitation soit déficiente.

À la veille de la livraison du nouveau colisée, nous constatons que plusieurs questions relatives à l'exploitation future du nouveau colisée demeurent sans réponse et nécessitent réflexion et clarification ainsi qu'un plan d'action, notamment en ce qui concerne les points suivants :

- **la portée du mandat de la DCLVC au regard de l'exploitation du nouveau colisée;**
- **la vocation du nouveau colisée en lien avec un scénario optimal d'occupation (volet sport et volet culturel);**
- **les objectifs et les activités de démarchage visant à attirer des événements sportifs et culturels;**
- **les objectifs commerciaux découlant des négociations en cours avec *Deacon Sports & Entertainment Ltd* (DSE) pour la promotion et la présentation des activités d'un club de hockey professionnel affilié à l'*East Coast Hockey League* (ECHL);**
- **les objectifs de rendement et de rentabilité;**
- **l'impact des décisions découlant des points précédents sur les installations du nouveau colisée pouvant conduire à d'autres projets d'investissement.**

3.1.B. Recommandation

Afin de minimiser les risques associés à l'exploitation du nouveau colisée au District 55, nous recommandons à la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire d'élaborer un plan d'affaires spécifique au nouveau colisée qui met en évidence les objectifs d'exploitation, de rendement et de rentabilité ainsi que les actions requises en conséquence.

Commentaire de la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Considérant que le processus de rédaction de l'entente avec le club de l'ECHL était enclenché depuis mars 2020, le plan d'affaires ne sera pas réalisé en 2021. Toutefois, une analyse budgétaire de la saison 2021-2022 (sans COVID-19) permettra d'avoir un portrait plus précis de la rentabilité et des opportunités de développement futures. Par ailleurs, une étude des besoins scénographiques serait réalisée afin d'optimiser l'exploitation et l'offre culturelle ***(Échéancier prévu : décembre 2022)****.*

Travailler en collaboration avec IDETR (Innovation et Développement économique Trois-Rivières) pour intégrer le nouveau colisée dans ses études d'impacts pour la relance économique.

3.1.C. Recommandation

Afin de prendre des décisions plus éclairées pour tout projet d'envergure, nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que les besoins reposent sur des études rigoureuses justifiant de tels investissements avant l'approbation par le conseil municipal.

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Sous la Division de la gestion des projets et des actifs, nous avons créé dès l'automne 2020 une équipe dédiée à la gestion des « grands projets ». Nous serons ainsi en mesure de fournir toute étude d'opportunité, de besoins, PFT ou de projections financières à la demande du conseil municipal afin de guider les décisions d'investissement du futur. ***(Déjà en place)***

3.1.D. Recommandation

Au terme des négociations avec la *Deacon Sports & Entertainment Ltd*, nous recommandons à la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, de concert avec la Direction du génie, de dresser la liste de tous les projets potentiels pouvant avoir un impact sur les aménagements du nouveau colisée, d'en estimer les coûts et d'en rendre compte au conseil municipal pour approbation.

Commentaire de la Direction de la culture, des loisirs et de la vie communautaire :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

L'adoption du bail le 30 novembre 2020 précise les besoins des aménagements nécessaires à l'exploitation par la DSE. ***(Complété)***

Un fichier Excel, transmis au vérificateur général, identifie les sommes estimées pour la réalisation de ces aménagements. ***(Complété)***

3.2. Gestion globale et structure de gouvernance du projet

3.2.A. Contexte et constatations

Une bonne gouvernance de projet permet de suivre la gestion du projet afin de s'assurer que les objectifs et les exigences de la Ville sont atteints.

Il existe au sein de la Ville une structure de gouvernance qui est implantée et définie. Dans une vision plus globale, un comité de gouvernance a été mis en place, sous la responsabilité de la Direction générale, qui assure la mise à jour périodique de la mission, de la vision et du suivi du processus de planification stratégique de la Ville. Il a comme responsabilités :

- d'analyser et de prendre des décisions en vue d'atteindre les objectifs de la Ville et de respecter ses priorités;
- d'élaborer et de présenter, pour adoption par les élus, le PTI établi sur la base des besoins des directions tout en respectant le plan stratégique;
- d'appliquer la vision de la Ville afin de couvrir et d'atténuer les risques stratégiques, opérationnels, financiers, juridiques, internes et externes, sociaux et politiques;
- de suivre les besoins et les contraintes découlant de la réalisation du PTI.

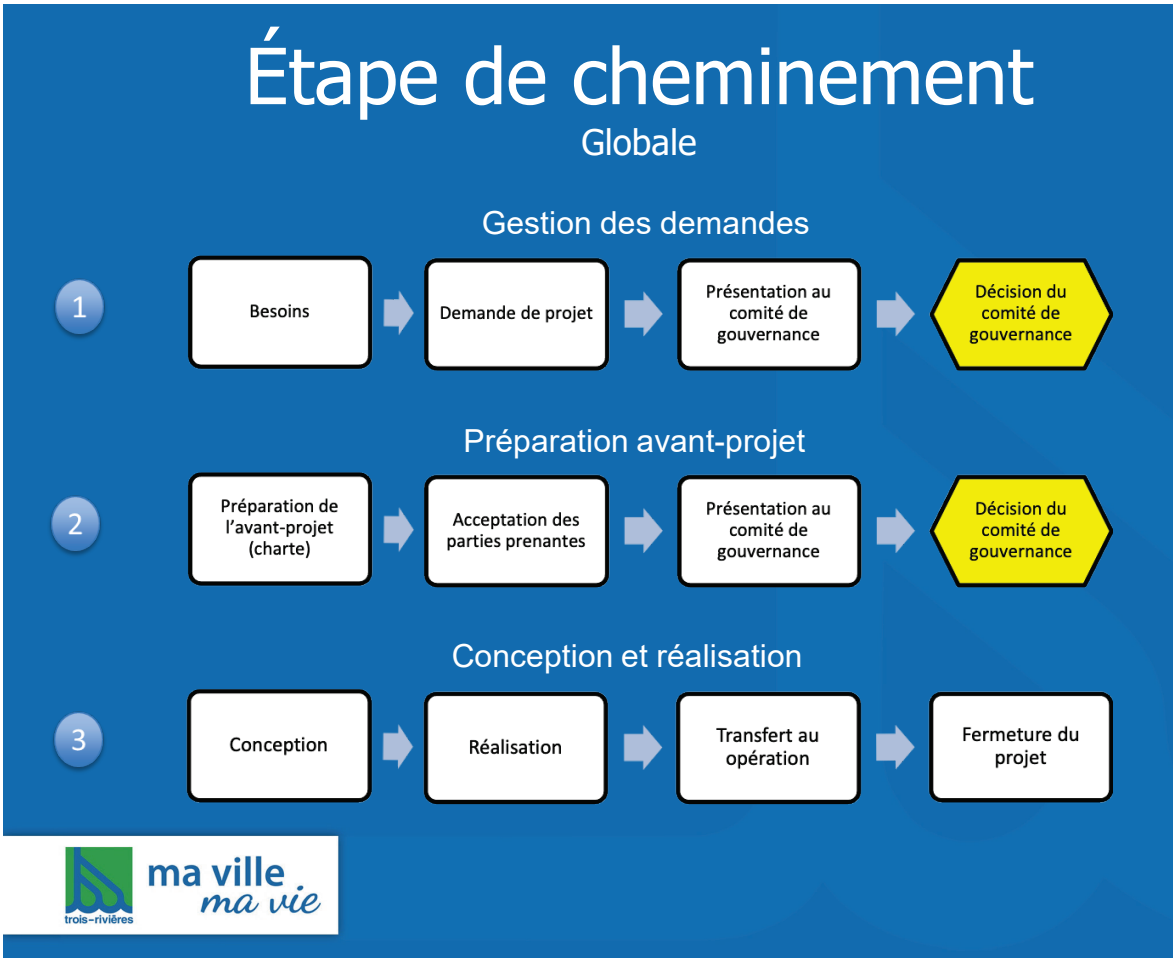
Les membres de la Direction générale ainsi que le gestionnaire du portefeuille de projets responsable du Bureau de projets sont présents sur ce comité.

Dans une vision globale de l'ensemble des projets, le Bureau de projets accompagne la Direction générale dans la sélection et la priorisation des projets. Il

assure également un suivi global du portefeuille de projets en termes de coût et d'échéancier. C'est le Bureau de projets qui est responsable de définir et de maintenir le référentiel en gestion de projets pour la Ville. Il est également responsable du PTI.

Le comité de gouvernance intervient à deux étapes importantes dans le cycle de vie d'un projet, soit à la phase A « Besoins » et à la phase B « Préparation de l'avant-projet » au stade de la charte du projet comme l'indique la figure 1.

Figure 1 – Cheminement d'un dossier



Source : Bureau de projets – Étape de cheminement d'un projet

La demande du client (DCLVC) pour le projet du nouveau colisée au District 55 a été présentée et acceptée au comité de gouvernance le 27 janvier 2016 et versée au dossier. Comme nous l'avons indiqué à la section 3.1, la justification reposait sur le fait que le conseil municipal avait donné son accord à la construction d'un nouveau colisée.

Quant à la charte de projet, elle a été présentée et acceptée au comité de gouvernance le 25 janvier 2017 et est versée sur la plateforme SharePoint qui assure la centralisation des documents liés à la gouvernance du projet. La préparation de la charte repose sur l'implication des parties prenantes et prend en compte les éléments suivants :

- l'analyse des besoins des utilisateurs potentiels (associations, ligues de sport, besoins municipaux);
- la structure de découpage du projet;
- l'établissement du PFT ainsi que du DP;
- l'estimation des coûts du projet;
- l'analyse de risques et l'établissement de la contingence de risque;
- le choix de la méthode de gestion d'octroi de contrat;
- la préparation des documents d'appel d'offres.

Compte tenu de l'envergure et de la complexité du projet, la Direction générale a convenu que le suivi global des objectifs, des coûts, de l'échéancier et du suivi des risques sera effectué par le comité général du projet, où siègent la majorité des membres du comité de gouvernance ainsi que le chargé de projet, et ce, afin de faciliter la prise de décisions. C'est à ce niveau que la liaison se fait pour la préparation des dossiers nécessitant un avis de motion ou une résolution du conseil municipal.

Nous avons pu constater la pertinence des sujets traités par le comité général du projet. Tous les ordres du jour et les comptes rendus des rencontres ainsi que les documents en support sont conservés sur la plateforme SharePoint du projet. Le comité se rencontre une fois par mois ou au besoin.

À notre avis, cette structure de gouvernance assure une transparence et une communication tout au long du projet et permet aux dirigeants de la Ville un suivi des enjeux propres au projet tant au niveau des coûts, de l'échéancier, du suivi des risques que de la gestion du projet.

3.3. Processus d'adjudication du contrat

3.3.A. Contexte et constatations

L'adjudication du contrat doit s'appuyer sur un processus clairement établi en fonction de la réglementation en vigueur.

Le processus d'appel d'offres et d'attribution du contrat doit être conforme à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques de gestion afin d'assurer un traitement équitable des soumissionnaires et des fournisseurs potentiels afin d'assurer la libre concurrence.

La Direction de l'approvisionnement est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies d'acquisition de biens et de services pour toutes les unités administratives de la Ville. Elle est également responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies d'implantation et d'application tant des lois et règlements que des meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle.

La Ville est assujettie à plusieurs lois et règlements en matière d'approvisionnement, notamment la LCV, dont les articles 573 et les suivants qui encadrent le processus d'adjudication des contrats. De plus, en conformité à la

LCV, la Ville a émis deux règlements encadrant le processus d'adjudication des contrats, soit le *Règlement sur la gestion des contrats de la Ville* (2019, chapitre 110) et le *Règlement déléguant à certains employés le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la Ville* (2011, chapitre 210).

Nous avons constaté que les processus d'acquisition de biens et services et de gestion contractuelle sont bien décrits et documentés au sein de la Ville.

Le premier responsable est le client dans la définition de ses besoins. À partir de ces derniers, la Direction de l'approvisionnement conseille et soutient l'ensemble des unités administratives en matière d'acquisition de biens et services.

Le processus de soumission est également décrit. Il comprend huit étapes :

- la demande de nouveau contrat;
- la préparation d'un document d'appel d'offres;
- la préparation de l'envoi;
- la gestion de l'appel d'offres;
- l'ouverture des soumissions;
- l'analyse et les recommandations;
- l'après séance courante (résolution);
- le suivi du contrat.

En matière de gestion, tout passe par le module de gestion contractuelle qui est l'outil principal en matière contractuelle et qui est structuré en fonction des phases d'un projet, ce qui facilite le suivi et la gestion des contrats.

Concernant le projet du nouveau colisée, la Direction de l'approvisionnement est présente au comité général[8] du projet et au comité opérationnel[9]. Elle demeure en tout temps en support au projet. Essentiellement, la Direction de l'approvisionnement joue deux rôles, soit celui d'observateur et celui de conseiller lié à sa mission de base (comprendre le besoin, gérer les stratégies d'approvisionnement, analyser le marché, minimiser les risques des parties prenantes, gérer le processus de soumission). Elle est la gardienne des processus et de la transparence.

Contrats de services professionnels

Pour accompagner le gestionnaire de ce projet, plusieurs mandats de services professionnels ont été octroyés durant la phase d'avant-projet pour l'analyse des besoins avec les parties prenantes, l'établissement du PFT, l'élaboration du DP et l'estimation des coûts et services juridiques. La valeur des contrats octroyés est de 645 000 $.

[8] Le comité général est composé des membres du comité de gouvernance et agit en son nom pour le projet du nouveau colisée.

[9] Le comité opérationnel est composé du chargé de projet, du directeur du génie, du directeur de l'approvisionnement et d'un représentant en bâtiment et en architecture.

Pour la phase d'exécution du projet, la valeur des contrats octroyés est de 853 000 $ et ces contrats concernent des services en efficacité énergétique, acoustique, scénographique, en œuvres d'art et en certification indépendante.

Certains de ces contrats ont été attribués de gré à gré en fonction du seuil autorisé et en conformité au règlement de la Ville sur la gestion des contrats et le règlement sur la délégation des pouvoirs. Les autres ont fait l'objet d'appels d'offres publics. Dans le cadre de la portée de cet audit, nous avons consacré nos efforts sur le processus d'adjudication entourant le contrat principal clés en main.

Contrat clés en main

La stratégie d'approvisionnement retenue pour la réalisation du nouveau colisée est un contrat de conception-construction en mode clés en main. L'entrepreneur retenu au terme du processus d'appel d'offres est la firme T.E.Q.

Le 25 octobre 2016 (résolution C-2016-1177), en conformité à l'article 573.1.0.2 de la LCV, la Ville s'est prévalue de son droit d'établir un processus de qualification (appel de qualification n° 6000-16-001B-10) permettant aux personnes intéressées de faire reconnaître, avant le lancement d'un appel d'offres, la conformité de leur entreprise, de leurs biens ou de leurs services. Au terme de ce processus, seules les entreprises qualifiées pouvaient soumissionner lors de l'appel d'offres pour la conception et la construction du nouveau colisée au District 55 et de ses aménagements extérieurs. L'appel de qualification a été lancé le 29 octobre 2016 et le processus comportait deux étapes : l'évaluation financière et l'évaluation technique des candidatures.

La première partie « Évaluation financière » était conditionnelle au passage à la seconde partie « Évaluation technique » et visait à évaluer si les candidats étaient en mesure de réaliser un tel projet clés en main dans le cadre financier établi. Cette évaluation a été réalisée par un comité expert nommé par la Direction générale en conformité aux lois et règlements. L'analyse financière reposait sur quatre critères présentés au tableau 1.

Tableau 1 – Critères d'évaluation financière

Critère	Appréciation
1. Solidité financière	Succès/échec
2. Compétence en financement de projet et capacité à réaliser un projet clés en main	Exigence/conformité
3. Capacité à obtenir les garanties	Exigence/conformité
4. Capacité à obtenir les assurances	Exigence/conformité

Source : Résolution C-2016-1177, appel de qualification n° 6000-16-001B-10

Pour la deuxième partie, la Ville devait évaluer le profil des entreprises intéressées au projet sur la base des critères présentés au tableau 2.

Tableau 2 – Critères d'évaluation technique

Critère	Pondération (points)
1. Expérience de l'entrepreneur	30
2. Expérience de l'architecte chargé de projet	25
3. Expérience de l'ingénieur chargé de projet	25
4. Expérience de l'équipe projet	19
5. Organigramme	Aucun
6. Esquisse	1
Total du pointage intérimaire	**100**

Source : Résolution C-2016-1177, appel de qualification nº 6000-16-001B-10

Le rapport d'analyse en date du 10 mars 2017 (F29662) fait état au comité exécutif des résultats du processus de qualification.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons passé en revue l'ensemble du processus et des documents de support menant à la qualification des entreprises intéressées à se qualifier pour ce projet. Nous avons constaté que le processus de qualification est conforme à la réglementation et aux saines pratiques de gestion.

Le 5 juin 2017, par voie de résolution (CE-2017-0400) en conformité à l'article 573.1.0.1 de la LCV, la Ville a approuvé un système de pondération et d'évaluation des offres en vertu duquel chacune obtient un nombre de points basé sur les critères présentés au tableau 3.

Tableau 3 – Critères d'évaluation des soumissions

Critère	Pondération
Qualité des fonctions scénographiques et multimédias	30 / 200
Architecture du Colisée district 55	30 / 200
Optimiser les fonctionnalités des utilisateurs et spectateurs à l'intérieur du bâtiment – Expérience client	25 / 200
Optimiser les aménagements urbains du Colisée district 55	20 / 200
Optimiser les performances techniques et opérationnelles	15 / 200
Qualité de mise en œuvre	5 / 200
Prix et options	75 / 200

Source : Résolution CE-2017-0400

Le 7 juin 2017, par voie d'invitation et par annonce dans un journal et dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SÉAO), l'appel d'offres a été lancé. L'ouverture des soumissions a eu lieu le 24 novembre 2017, et ce, en conformité à la réglementation.

Malgré tous les efforts consentis à la définition des besoins, au PFT, au DP et à l'estimation des coûts, la Ville a dû revoir à la baisse certains de ses besoins dès le début du processus d'appel d'offres pour permettre aux soumissionnaires préalablement qualifiés de respecter l'enveloppe budgétaire fixée à 49,5 M$. Ainsi, 13 addendas ont été émis avant le dépôt des soumissions. Les éléments les plus importants qui caractérisent ces addendas sont les suivants :

- la diminution des guichets à l'entrée principale;
- la diminution des places assises;
- la diminution des superficies des salles multifonctionnelles;

- le retrait du certificat LEED;
- le retrait de tout l'éclairage scénographique et des sections motorisées ainsi que des rideaux;
- le retrait du volet rétractable du tableau indicateur;
- l'ajout de matériaux fournis par la Ville (sable de balai et matériaux granulaires);
- l'augmentation du budget pour l'acquisition de deux Zamboni.

Certains de ces changements ont des répercussions sur la vocation initiale du bâtiment, notamment le retrait de tout l'éclairage scénographique et des sections motorisées ainsi que des rideaux devant servir, entre autres, à accueillir des événements culturels d'envergure. Il est clair que si la Ville désire offrir dans son offre de services aux citoyens cette option, elle devra investir à nouveau dans ces installations. Ces ajouts devront être évalués et présentés au conseil municipal. Des recommandations à cet effet ont été formulées (3.1.B, 3.1.C et 3.1.D).

L'évaluation des soumissions s'est déroulée du 29 novembre 2017 au 14 décembre 2017. Le comité de sélection formé conformément à la réglementation a évalué les propositions à l'égard des critères préalablement approuvés par le conseil municipal.

Le 16 janvier 2018, par voie de résolution (C-2018-0037), la Ville a octroyé le contrat (6000-16-001D-01) à la firme T.E.Q., d'une somme de 49 288 000 $ et le prix inclut les options suivantes inscrites aux cahiers des charges :

- Prix sans option (excluant les taxes) : 49 128 000 $
- Option 1 – Deuxième anneau LED : 75 000 $
- Option 4 – Gril technique d'accrochage : 85 000 $

Prix total avec options (excluant les taxes) : 49 288 000 $

L'attribution de ce contrat s'appuie également sur la résolution du conseil municipal du 3 avril 2017 (C-2017-0331) portant sur le règlement autorisant la construction d'un nouveau colisée et décrétant un emprunt à cette fin de 53 100 000 $ (2017, chapitre 45).

Dans le cadre de nos travaux, nous avons passé en revue l'ensemble des processus d'appel d'offres et d'analyse des soumissions ainsi que les documents de support, dont le rapport d'analyse (F31207), menant à l'attribution du contrat (6000-16-001D-01). Nous avons constaté que les processus d'appel d'offres et d'analyse des soumissions sont conformes à la réglementation et aux saines pratiques de gestion.

3.4. Gestion de projet

3.4.A. Contexte et constatations

Bien que la majorité des risques associés à l'échéancier et au coût du projet soient de la responsabilité de l'entrepreneur, le cadre de gestion doit permettre un

suivi efficace de l'exécution et de l'avancement des travaux, de l'application des règles du contrat, des livrables et du contrôle de la qualité.

Pour la Ville, ce mode de gestion de projet et ce type de contrat clés en main sont une première. On justifie ce choix sur la base d'une analyse multicritère de différents modes de gestion, des leçons apprises de la construction de l'Amphithéâtre Cogeco et par le fait que les principaux risques dans ce type de contrat sont pris en charge par l'entrepreneur en ce qui a trait au respect de l'échéancier et au coût de construction.

Pour réaliser avec succès ce projet d'envergure, cela présuppose, pour la Ville, en avant-projet, une bonne analyse des besoins, l'établissement d'un PFT ainsi qu'un DP très précis, une analyse des risques appropriée au projet et un plan de gestion du projet.

De plus, en contrepartie, ce type de projet nécessite pour l'équipe de gestion de la Ville de mettre en place un bon système de communication, de revue et de suivi, et ce, à chaque étape clé du projet.

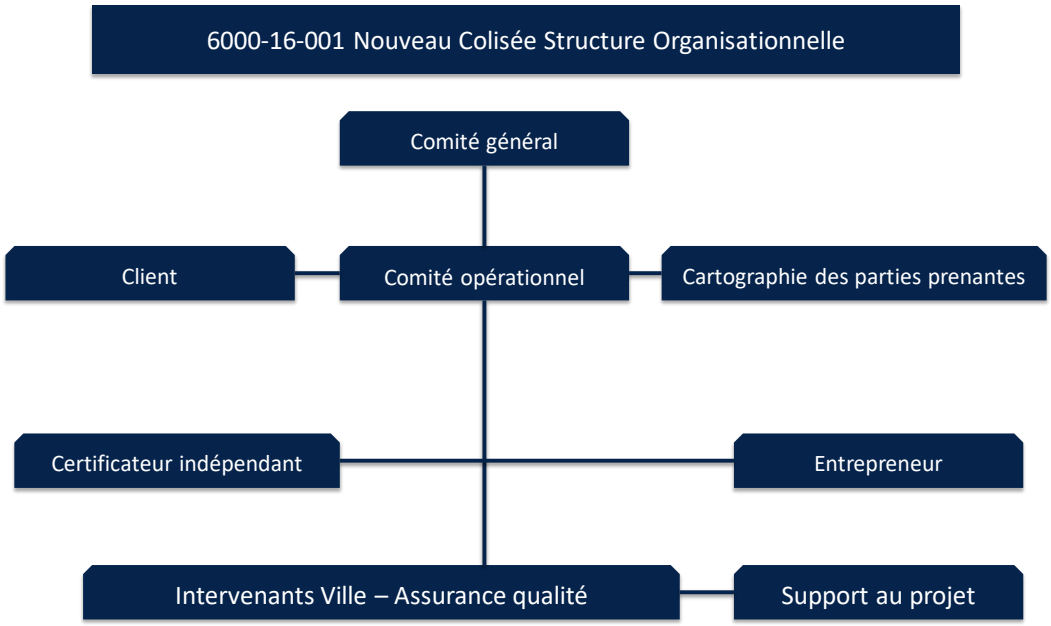
Pour chaque projet, la Ville nomme un chargé de projet qui a la responsabilité de gérer le projet à chacune des phases prévues afin d'atteindre les objectifs.

La particularité de la gestion du projet du nouveau colisée est que la Ville n'est pas maître d'œuvre de toutes les phases du projet, notamment pour les étapes de conception, de réalisation, de surveillance des travaux et d'assurance qualité. Tout comme elle n'est pas imputable des risques associés à l'échéancier, aux coûts et

à la qualité des livrables. Toutefois, cela ne la libère pas de sa responsabilité de s'assurer que le bien qui sera livré le sera en conformité avec ses besoins, ses attentes et ses exigences contractuelles. Dans ce contexte, le rôle du chargé de projet est donc limité notamment à la gestion du contrat.

Pour ce faire, une structure organisationnelle des parties prenantes est en place sous la responsabilité du chargé de projet pour assurer une bonne gouvernance et une bonne gestion du contrat. Cette structure facilite les communications à tous les niveaux avec les parties prenantes en fonction de l'évolution du projet. La figure suivante présente la structure organisationnelle du projet.

Figure 2 – Structure organisationnelle du projet



Source : Résumé – 6000-16-001 Nouveau Colisée – Structure Organisationnelle

Bien que tous ces éléments décrits précédemment contribuent à l'efficacité de la gestion de ce projet, il serait pertinent sur la base du vécu et d'un post-mortem, de reproduire et d'uniformiser les pratiques de gestion en établissant un cadre de gouvernance plus formel pour les projets d'envergure. Ce cadre de gouvernance spécifique aux grands projets permettrait de mieux définir les exigences en matière de suivi, de contrôle et de reddition de comptes.

Pour analyser la gestion du projet du nouveau colisée, nous avons regroupé nos constatations en fonction des rubriques suivantes :

- Suivi de l'avancement des travaux et de l'échéancier;
- Suivi des coûts et de l'évolution des risques :
  - Suivi financier,
  - Suivi de l'évolution des risques qualitative et quantitative,
  - Suivi de l'évaluation et des modifications au contrat,
  - Suivi des attestations mensuelles;
- Suivi des plans qualité et de la mise en service;
- Gestion documentaire.

Suivi de l'avancement des travaux et de l'échéancier

Au 30 juillet 2020, force est de constater que le projet cumule des retards importants à plusieurs égards, ce qui compromet de façon significative la date de la réception provisoire et la date de la réception définitive du nouveau colisée. Le tableau 4 illustre les reports des dates d'échéance. Parmi ces retards, la Ville justifie, en fonction de la date initiale, 153 jours qui ne sont pas

de la responsabilité de l'entrepreneur, dont 47 jours sont attribuables à la fermeture du chantier due à la COVID-19. Le tableau 5 présente le nombre de jours justifiés. Comme prévu au contrat à l'article 4.8.6 c, une somme de 5 000 $ par jour de retard en dommages et intérêts est évaluée par anticipation lorsque l'attestation provisoire prévue au contrat n'est pas respectée. Selon le dernier échéancier produit par l'entrepreneur, la date de réception provisoire est prévue pour le 23 novembre 2020, ce qui représente pour l'entrepreneur des dommages et intérêts anticipés de 860 000 $ (172 jours de retard attribuables à l'entrepreneur) que la Ville devra appliquer selon les termes du contrat. À terme, le projet aura cumulé, en fonction de la date initiale de la réception provisoire, 325 jours de retard si le dernier échéancier déposé est respecté.

Tableau 4 – Report des dates d'échéances

Activité	2018-09	2020-03	2020-06	2020-07
Avis de réception provisoire	2019-12-12	2020-06-15	2020-09-08	2020-10-30
Attestation de réception provisoire (21 jours)	2020-02-06	2020-07-06	2020-09-29	2020-11-23
Correction des irrégularités	2020-03-19	2020-08-17	2020-11-10	2021-01-18
Avis de réception définitive	2020-03-19	2020-08-17	2020-11-10	2021-01-18
Attestation de réception définitive	2020-05-04	2020-09-28	2020-12-22	2021-03-01
Réception du maintien de la cible énergétique	2021-02-07	2021-07-02	2021-09-27	2021-12-03

Source : Extrait suivi échéancier T.E.Q. en date du 16 juillet 2020

Tableau 5 – Justifications des retards non attribuables à l'entrepreneur

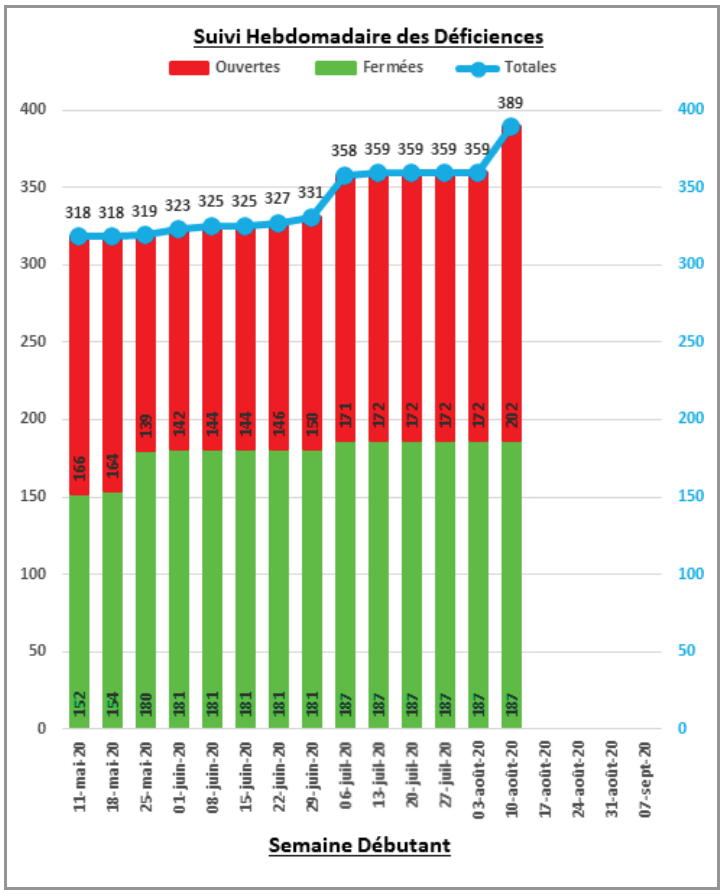
Justifications	Nombre de jours justifiés à déduire (153 au total)
Ajout d'un conduit sous-terrain pour enseigne 2 faces (DDC001)	3
Modification du concept (DDC005)	21
Grève des grutiers (DDC031)	4
Ajout d'un conduit sous-terrain pour future enseigne aut. 55 (DDC054)	3
Modification du type de toiture (DDC056R2)	14
Bandes de patinoires glace #1 (DDC090)	31
Délai supplémentaire accordé à T.E.Q.	**30**
COVID-19 (24 mars 2020 au 11 mai 2020)	**47**

Source : Extrait – Chronologie date réception provisoire

On peut lire à travers les comptes rendus des différents comités et des documents en support que le contexte de travail dans lequel a évolué le projet a apporté son lot de difficultés et de défis quant au suivi de l'avancement des travaux, et ce, à chacun des jalons du projet. On constate entre autres :

- des retards cumulés de l'échéancier produit par l'entrepreneur à chacun des jalons du projet;
- de nombreuses déficiences, dont certaines ont eu un impact sur le début de la mise en service, ce qui retarde d'autant la réception provisoire. En date du 10 août, on compte 389 déficiences, dont 187 sont fermées et 202 demeurent ouvertes, alors qu'à la fin juillet on en comptait 359, comme le démontre la figure 3. Ces déficiences sont bien référencées et documentées au dossier et un suivi est assuré.

Figure 3 – Suivi des déficiences



Source : Suivi des déficiences – 10 août 2020

Suivi des coûts et de l'évolution des risques

Bien que le risque associé aux coûts de construction dans un contrat clés en main soit transféré à l'entrepreneur, la Ville a mis en place des moyens pour suivre l'évolution des coûts du projet. Selon le dernier suivi financier disponible en date du 4 juin, tout semble indiquer que la cible relative au coût maximum de 60,6 M$ sera atteinte. À cette date, les coûts projetés s'élevaient à 60,2 M$. Cette

évaluation ne prend pas en compte les dommages et intérêts qui pourraient être imposés à l'entrepreneur, ni des litiges potentiels d'ici la fin des travaux. Parmi les moyens mis en place pour suivre l'évolution des coûts, on compte les outils décrits ci-après.

Suivi financier

Le suivi financier présente l'ensemble des coûts du projet en fonction des règlements d'emprunt préalablement autorisés par le conseil municipal. Le tableau 6 présente le suivi financier au 4 juin 2020 et nous indique que, pour respecter la cible fixée de 60,6 M$, la Ville dispose d'une contingence de projet et de risque de 540 501 $ pour pallier d'autres éventualités. Toutefois, si la Ville approuve le changement de la répartition du pourcentage commercial du nouveau colisée dans le contexte de l'arrivée d'une équipe de l'ECHL et de l'entente signée, cela aura certes un impact sur les fonds disponibles du règlement d'emprunt puisque la Ville pourra récupérer 100 % des taxes payées. On évalue à 3,2 M$ le solde du projet (contingence, frais de financement) si la Ville approuve ce changement. Selon l'information obtenue, cette somme permettra de financer, après la réception du nouveau colisée, des projets importants d'aménagement à l'intérieur de celui-ci. Parmi les changements, on compte la chambre principale des joueurs, un aménagement pour permettre une cohabitation de deux équipes (ECHL et Université du Québec à Trois-Rivières), un aménagement des loges et un aménagement de nouvelles concessions.

Tableau 6 – Suivi financier au 4 juin 2020

Description	Réel (3 juin 2020)	$ admissible subvention	$ NON admissible subvention	Total	Gestion du risque	Total incluant la gestion du risque	Total par type de financement	Type de financement
Contrat clé en main, incluant la conception et Zamboni	**43 814 857 $**	50 948 685 $	510 089 $	**51 458 774 $**			**53 100 000 $**	2017CH045 S53,1M
Autres contrats et main-d'œuvre	**40 857 $**	– $	169 173 $	**169 173 $**				
Acquisition équipements	**75 383 $**	– $	800 000 $	**800 000 $**				
Contingence	**– $**	172 053 $		**172 053 $**				
Frais de financement	**– $**	500 000 $		**500 000 $**				
Services professionnels d'avant-projet et salaires	**2 483 165 $**	1 819 431 $	1 027 121 $	**2 846 552 $**			**2 846 552 $**	2015CH159 S5M
Terrain	**3 100 000 $**		3 100 000 $	**3 100 000 $**			**3 100 000 $**	2016CH086 2016CH181 2016CH063
Plan marketing	**32 763 $**		50 000 $	**50 000 $**			**50 000 $**	Budget d'opération
Modifications de contrat clé en main – réserve de risques		1 041 235 $	96 765 $	**1 138 000 $**				** Réserve gestion de risques
(Montant non admissible à la subvention – max 53,6 M)		(881 404) $	881 404 $	**– $**				
Projection des déboursés incluant une contingence	**49 547 026 $**	**53 600 000 $**	**6 634 552 $**	**60 234 552 $**	**368 448 $**	**60 603 000 $**		
Montant officiel annoncé en début de projet					**	**60 603 000 $**		

Source : Extrait Bureau de projets – suivi financier Colisée 4 juin 2020

Suivi de l'évolution des risques qualitative et quantitative

La Ville avait estimé en début de projet en 2016 une contingence de risque de 1,9 M$ pouvant être prise à même les excédents non affectés. Cette contingence « excédent affecté à des litiges ou des éventualités » relative au projet du nouveau colisée est appliquée au coût associé aux différents risques évalués après avoir appliqué les mesures de mitigation. L'analyse de risques et la contingence sont revues sur une base régulière en fonction de l'évolution des

risques. L'évolution de la contingence et de son appropriation est présentée au tableau 7.

Tableau 7 – Contingence de risque au 4 juin 2020

Évolution de la contingence de risque en date des états financiers	
Montant initial (2016-12-31)	1 912 000 $
Montant révisé (2017-12-31)	1 500 000 $
Montant révisé (2018-12-31)	1 397 500 $
Montant révisé (2019-12-31)	362 832 $
Appropriation de la contingence de risque	
Modifications au contrat	1 138 000 $
Contingence estimée (2020-04-20)	368 448 $

Selon le dernier suivi des évaluations et des demandes de modifications au contrat, à la fin de juillet la Ville disposait d'un montant approximatif de 118 448 $ à sa contingence de risque, ce qui la rapproche davantage de la limite de la cible qu'elle s'était fixée.

Suivi de l'évaluation et des modifications au contrat

Toutes les demandes de modifications au contrat sont consignées au dossier et supportées par une application qui en facilite le suivi. Chacune des requêtes est documentée en référence au contrat. On retrouve dans ce dossier l'information

relative à la correspondance, à la justification, aux demandes approuvées incluant la référence à la résolution du conseil municipal et, le cas échéant, à celles en attente et à celles qui ont été annulées ainsi qu'à l'estimation des coûts. Le tableau 8 présente un résumé des requêtes en date du 31 juillet 2020.

Tableau 8 – Demandes de changements au contrat

Résumé des requêtes					
Requérant	Statut des requêtes			Total	Impact actuel (net Colisée)
	Approuvées	Annulées	En attente		
Ville	33	8	2	**43**	**2 144 850 $**
T.E.Q.	50	31	8	**89**	**(617 855 $)**
Total	**82**	**40**	**9**	**132**	**1 526 995 $**

Source : Suivis évaluations et demandes de modifications – Contrat 31 juillet 2020

Le tableau 9 donne la répartition des demandes de changements selon les sources de financement.

Tableau 9 – Répartition des changements selon le financement

Financement	Nbre de requêtes	Montant
Règlement Colisée	42	249 191 $
Réserve de risque	15	1 138 000 $
Autre règlement	3	139 804 $
Coût nul	72	0 $
Total net Colisée	**132**	**1 526 995 $**

Source : Suivis évaluations et demandes de modifications – Contrat 31 juillet 2020

Les demandes de changements découlent en partie d'oublis, d'imprécisions et de contraintes observés au PFT et au DP en cours d'exécution. D'autres concernent des ajouts aux PFT et au DP répondant à de nouveaux besoins ou à de nouvelles normes. C'est le cas notamment du tableau indicateur rétractable qui avait été retiré par addenda lors de l'appel d'offres et des changements de normes de la LHJMQ quant aux bandes de la patinoire, et ce, malgré le fait que cette dernière n'a confirmé aucun intérêt à s'installer au nouveau colisée de Trois-Rivières. Ces deux changements constituent une part importante des coûts de changements au contrat. Par souci de transparence et en conformité au règlement de la Ville sur la gestion des contrats, toutes les modifications au contrat, même celles sans incidence monétaire, sont approuvées par résolution du conseil municipal.

Nous pouvons constater, à la suite de l'analyse de ses requêtes et des documents en support, qu'un suivi rigoureux des demandes de changements au contrat est effectué par le chargé de projet. Nous constatons, entre autres, que la procédure de changement prévue à l'annexe 13 du contrat est respectée de la part des représentants de la Ville, ce qui n'est pas le cas du côté de l'entrepreneur (T.E.Q.)

concernant les délais contractuels pour répondre aux demandes. Certains de ces délais occasionnent des retards sur le chantier et affectent la date de réception provisoire.

Suivi des attestations mensuelles

Le suivi des attestations mensuelles est mis à jour régulièrement par le représentant de la Ville, ce qui permet un suivi de la facturation, des paiements, des retenues et des quittances qui sont émises.

La procédure d'attestation mensuelle suit en général le processus dicté par le contrat. Elle permet à l'entrepreneur de confirmer, entre autres, que l'attestation mensuelle qui est soumise à la Ville et au certificateur indépendant (CI) est en conformité avec le contrat, que la Ville a émis son opinion quant à sa satisfaction des pourcentages d'avancement et que les certificats de surveillance, les renonciations et les quittances applicables à cette attestation sont obtenus conformément aux dispositions du contrat. Ce n'est que lorsque la Ville obtient satisfaction que l'attestation est signée et qu'on procède au paiement. La Ville a 30 jours pour procéder au paiement afin d'éviter tout défaut, ce qui est respecté à ce jour.

Selon l'information disponible en date de l'émission du présent rapport qui est présentée au tableau 10, la Ville a attesté, au 31 mai 2020, 87 % des travaux pour un montant avant retenue de 44,1 M$ sur un contrat de 50,7 M$, incluant les demandes de modifications au contrat.

Tableau 10 – Suivi des attestations

Résumé des avis d'atteintes (au 31 mai 2020)							
Montant de départ	% des travaux terminés	Montant avant retenue	Retenue réception provisoire (4 %)	Retenue cible énergétique (2 %)	Total des retenues (6 %)	Paiement (avant taxes)	Paiement (incluant les taxes)
49 288 000,01 $	89,41 %	44 069 040,29 $	1 762 761,61 $	881 380,80 $	2 644 142,42 $	41 424 897,88 $	47 628 276,34 $
1 376 244,23 $	5,72 %	78 727,43 $	3 149,10 $	1 574,55 $	4 723,65 $	74 003,79 $	85 085,85 $
50 664 244,24 $	**87,14 %**	**44 147 767,73 $**	**1 765 910,71 $**	**882 955,35 $**	**2 648 866,06 $**	**41 498 901,66 $**	**47 713 362,19 $**

Source : Tableau des attestations mensuelles au 31 mai 2020

Nous pouvons constater, à la suite de l'analyse du dossier et des documents en support, qu'un suivi rigoureux des attestations mensuelles est effectué par le représentant de la Ville. Avant le paiement, la Ville s'assure d'obtenir satisfaction quant à son opinion et à ses commentaires transmis lors de l'avis d'attestations et que tous les certificats de surveillance, les renonciations et les quittances sont émis et versés au dossier.

Suivi des plans qualité et de la mise en service

On peut compter parmi les risques les plus importants associés à ce mode de gestion celui relatif au contrôle de la qualité des livrables. En effet, dans un contrat clés en main, c'est l'entrepreneur qui est responsable à la fois de la conception, de la réalisation, de la surveillance des travaux et de l'assurance qualité. **Ce mode de gestion lui confère tous les pouvoirs et en apparence amène un conflit dans la séparation des fonctions entre, d'une part, la conception et la**

réalisation des travaux et, d'autre part, la surveillance des travaux. Cette situation peut grandement affecter la qualité des travaux réalisés. Alors qu'en mode de gestion de projet traditionnelle, la surveillance des travaux est réalisée à l'interne par des professionnels relevant de l'autorité de la Ville.

Pour pallier ce risque lié à la qualité des livrables, la structure organisationnelle mise en place par la direction du projet permet à des collaborateurs internes dans diverses disciplines d'effectuer des audits de chantier sur la base d'inspections visuelles. Ces audits permettent aux équipes de la Ville d'obtenir un niveau minimum d'assurance quant à l'adéquation entre la construction, le PFT et le DP et de transmettre, le cas échéant, leurs observations au gestionnaire du projet relevant de l'entrepreneur. Découle de ces audits un volume important d'observations et de déficiences qui ont toutes été transmises à l'entrepreneur afin qu'il puisse apporter des correctifs.

Dans le cadre de ce type de contrat, la responsabilité d'attester de la conformité des ouvrages appartient à l'entrepreneur et à ses professionnels. À cet effet, la Ville reçoit, sur la base des attestations mensuelles, l'ensemble des certificats de surveillance émis par les professionnels de l'entrepreneur. Ils apportent un certain degré de confort quant à la conformité des ouvrages. En général, ce type de certificat atteste de la surveillance en résidence de la conformité des ouvrages sur la base d'observations sur le chantier et du niveau de la progression des travaux relativement à l'attestation soumise. Il ne concerne pas les modifications aux travaux décrits aux plans et devis du professionnel et qui auraient pu être faites sans son consentement. Ce type d'attestation de conformité ne dégage pas non plus l'entrepreneur et ses sous-traitants de leurs obligations contractuelles d'exécuter les travaux selon les règles de l'art et des normes en vigueur.

Sur le plan de l'assurance qualité, le contrat prévoit deux actions importantes pour conforter le client quant à la qualité des travaux qui seront livrés.

La première, c'est l'obligation de l'entrepreneur d'émettre un plan de gestion de la qualité et de s'y conformer. Ce plan peut être revu sur une base trimestrielle conformément à l'annexe 12 « Procédure de revue ». Il inclut un plan de réalisation d'inspections et d'essais (PRIE), qui conduit à l'émission de certificats de conformité. L'étendue du plan qualité sous-tend également le plan de mise en service. L'objectif de la mise en service est de s'assurer que les différents systèmes du bâtiment fonctionnent de manière interactive, en accord avec leurs fonctions et les besoins opérationnels du client.

Et la deuxième action, c'est l'embauche d'un certificateur indépendant (CI) qui lui aussi a l'obligation d'émettre un plan qualité, d'en faire rapport aux parties concernées et d'émettre les certifications requises à la fin de chacun des jalons du projet menant à la réception définitive. Ce n'est d'ailleurs que lorsque toutes les exigences décrites dans le plan de mise en service seront respectées que le CI pourra attester de la réception provisoire et définitive.

Le contrat principal clés en main prévoyait l'embauche d'un CI nommé et rémunéré à 50 % par la Ville et à 50 % par l'entrepreneur. Cette nomination bipartite remet en question l'indépendance du CI sous l'angle de l'apparence de conflit dans son lien de subordination avec l'entrepreneur. Dans le contexte où l'entrepreneur est le maître d'œuvre de la conception, de la réalisation, de la surveillance des travaux et de l'assurance qualité, nous sommes d'avis qu'il aurait été de l'intérêt de la Ville que le CI relève uniquement de sa compétence.

Nous avons constaté que l'application de ces deux actions ne respecte pas les obligations contractuelles. Sur la base des informations obtenues et des documents en support, on constate :

- **des retards dans la revue et l'application du plan de gestion de la qualité de l'entrepreneur (9 versions émises) ainsi que dans l'application de son PRIE. Malgré plusieurs rappels, la Ville et le CI sont toujours en attente de la version finale découlant des commentaires qu'ils ont transmis conformément à la procédure de revue;**
- **des retards dans l'application du plan qualité du CI découlant du non-respect des obligations de l'entrepreneur de rendre disponible, en temps opportun, l'information requise pour mener à bien son mandat.**

À cet effet, depuis le début de son mandat, le CI n'a émis que trois rapports mensuels (janvier et février 2019 et janvier 2020), contrairement à ce qui est prévu à son contrat, et ce, malgré les relances répétées du chargé de projet de la Ville à la fin de chaque mois. De tels rapports auraient permis d'obtenir une opinion indépendante de l'avancement du projet tant sur le plan de gestion de la qualité proposé par T.E.Q. que sur tous les processus menant à la mise en service et à la réception provisoire et à la réception définitive.

En date du 31 juillet 2020, le CI n'a émis aucune certification. Pour qu'il puisse émettre les certifications, il faut que l'entrepreneur mette à sa disposition, et en temps opportun, la documentation requise sur sa plateforme. **Malgré les relances répétées de la Ville et du CI, ces derniers sont toujours en attente des documents concernant les premiers jalons du projet (fondations, battage des pieux, structure, enveloppes extérieures, etc.). Ils sont également en attente des documents relatifs au PRIE ainsi que de la documentation**

relative à la mise en service. Par exemple, la revue en temps opportun des documents relatifs au PRIE « Battage des pieux » aurait permis au CI de confirmer l'acceptation des documents qualité et de mettre à l'épreuve le processus de gestion et de qualité proposé par T.E.Q. Or, l'information n'a été transmise par T.E.Q. que le 18 février 2020 pour constater que **seulement 10 % des pieux ont fait l'objet d'essais en vue de leur certification. Le site compte plus de 400 pieux. Difficile pour la Ville de remettre en question la suffisance ou non du nombre de pieux qui ont été testés ou d'en demander davantage lorsque les fondations et la super structure sont complétées. Il faut se rappeler que deux études géotechniques[10] démontraient que les sols du site retenu n'offraient pas de résistance géotechnique suffisante au regard des charges anticipées du futur colisée et que la recommandation visait le recours à l'installation de pieux.**

Bien que nous ne soyons pas en mesure de juger de la qualité des ouvrages, de tels constats soulèvent un questionnement sur le sérieux des plans qualité soumis par l'entrepreneur et de l'efficacité des indicateurs de mesure des processus proposés sur le plan de l'assurance qualité.

Nous comprenons qu'au terme de la livraison du nouveau colisée, la Ville devra avoir obtenu satisfaction et que le CI devra attester de la réception provisoire et définitive. De plus, la Ville dispose comme moyens pour obtenir satisfaction d'effectuer des retenues au contrat et d'appliquer en dommages et intérêts une somme de 5 000 $ pour chaque jour de retard. **Toutefois, nous sommes d'avis qu'au terme des travaux un post-mortem du projet doit être réalisé ainsi**

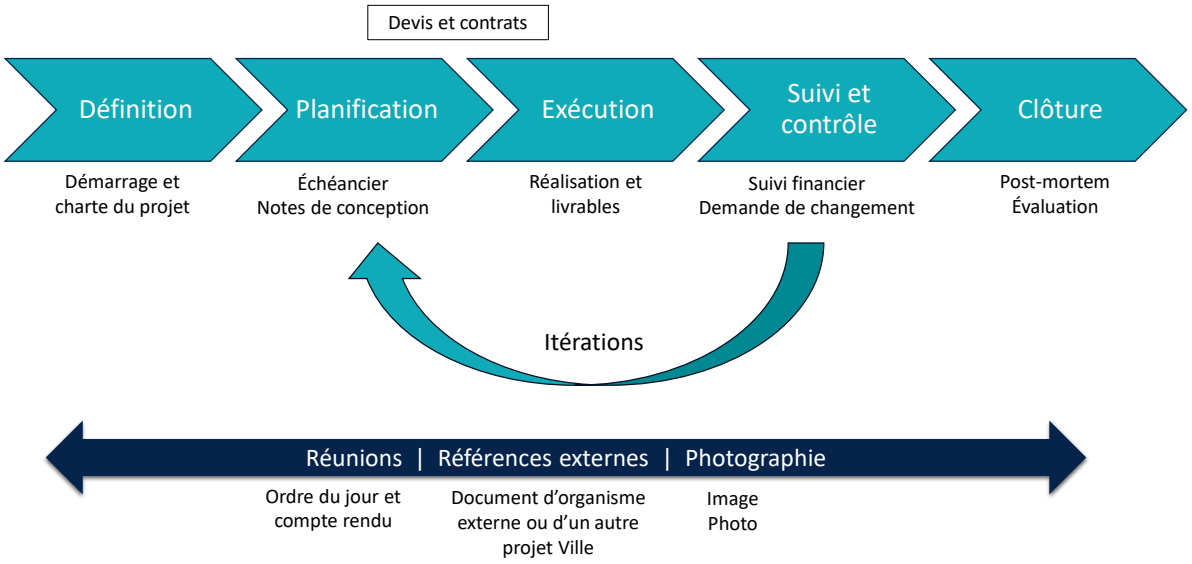
[10] Labo S.M. inc. No F1625901-001-01 et No F1625901-001-02 volet civil – avant-projet.

qu'une réflexion sur les moyens de contraindre les contractants et les futurs entrepreneurs à respecter leurs obligations.

Gestion documentaire

Pour assurer la traçabilité des décisions prises et la gestion documentaire afférente au projet, la plateforme SharePoint est disponible et structurée en fonction du référentiel utilisé par la Ville, soit celui du *Project Management Institute*. La figure 4 présente le cycle de vie d'un projet sur SharePoint.

Figure 4 – Cycle de vie d'un projet



Source : Présentation officielle – site de grand projet

Nous sommes d'avis que cette plateforme permet de supporter la gestion documentaire, d'autant plus qu'elle permet le suivi des phases du projet.

Toutefois, il serait intéressant de rendre plus conviviale cette plateforme afin de faciliter la recherche des documents officiels au projet et ceux ayant servi à la prise de décisions. L'objectif étant d'épurer, lorsque requis, de simplifier la recherche documentaire et d'identifier rapidement les documents officiels et approuvés du projet à chacune de ses phases.

3.4.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du génie et à la Direction des travaux publics d'obtenir, sur le plan qualité, l'assurance que toutes les certifications requises par les professionnels de l'entrepreneur à chacun des jalons sont émises et documentées comme prévu au contrat.

Commentaire commun de la Direction du génie et de la Direction des travaux publics :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Tel que prévu au contrat, toutes les certifications émises par les professionnels seront obtenues de façon satisfaisante à la Ville, de même qu'au CI. La Ville n'acceptera pas la livraison du nouveau colisée sans avoir obtenu les documents qualité de mise en service (A3.1.1) de même que les documents qualité d'architecture (A3.1.2), incluant l'ensemble des PRIE, identifiés dans le plan qualité de T.E.Q.

De plus, avant l'acceptation provisoire, T.E.Q. doit fournir l'ensemble des documents demandés dans son contrat à l'annexe 8, article 10, de même qu'une liste de toutes les irrégularités mineures et une date de correction. ***(Échéancier prévu : 1er juillet 2021)***

3.4.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du génie et à la Direction des travaux publics d'obtenir, de la part du certificateur indépendant, les certifications découlant de son mandat et l'assurance d'avoir obtenu toutes les informations pertinentes sur le plan qualité de tous les livrables pour compléter son mandat.

Commentaire commun de la Direction du génie et de la Direction des travaux publics :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Des rencontres sont effectuées régulièrement entre le CI et la Ville. Nous avons reçu plusieurs rapports à ce jour. Le CI est en attente de certains documents de la part de l'entrepreneur pour compléter les livrables prévus dans son mandat. ***(Échéancier prévu : 31 décembre 2021)***

3.4.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du génie et à la Direction des travaux publics, au terme du projet, d'effectuer un post-mortem de ce mode de gestion (contrat clés en main) et de documenter les leçons apprises dans la perspective d'améliorer la gestion des projets futurs, comme prévu dans le processus de gestion de projet.

Commentaire commun de la Direction du génie et de la Direction des travaux publics :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Suivant la réalisation du projet, un bilan de projet sera réalisé par le Bureau de projets et le chargé de projet. Le processus de post-mortem sera ensuite débuté et documenté en leçons apprises. ***(Échéancier prévu : 31 décembre 2021)***

3.4.E. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale adjointe – Développement (Bureau de projets), sur la base des leçons apprises, d'établir un processus de gestion et un cadre de gouvernance spécifique aux grands projets afin de mieux définir les exigences en matière de suivi, de contrôle et de reddition de comptes.

Commentaire de la Direction générale adjointe – Développement (Bureau de projets) :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Un cadre de gouvernance pour les projets de grande envergure est en cours de rédaction. Celui-ci définira un cadre de gestion particulier à ce type de projet pour assurer une réalisation conforme et optimale. ***(Échéancier prévu : 31 décembre 2021)***

3.4.F. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, en concertation avec la Direction des services juridiques, d'entreprendre une réflexion sur les moyens contractuels de contraindre les contractants et les entrepreneurs à respecter leurs obligations.

Commentaire de la Direction de l'approvisionnement :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous mettrons en place un programme de formation sur la rédaction, le recours et l'utilisation des clauses pénales dans les contrats et nous adapterons les clauses pénales afin qu'elles représentent mieux les préjudices subis par la Ville en fonction des différentes situations d'inexécution par un cocontractant. ***(Échéancier prévu : 31 décembre 2021)***

3.4.G. Recommandation

Nous recommandons à la Direction du génie et à la Direction des travaux publics d'évaluer les moyens permettant de rendre plus conviviale la plateforme SharePoint afin de faciliter la recherche des documents officiels au projet et ceux ayant servi à la prise de décisions.

Commentaire commun de la Direction du génie et de la Direction des travaux publics :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous débutons en 2021 un projet pilote sur la gestion documentaire des projets via l'application Teams. Le projet se réalise en collaboration avec la Direction des technologies de l'information et la Direction du greffe, de la gestion des documents et des archives. Ce projet vise à offrir une plateforme de gestion documentaire simplifiée, sans compromis sur le contenu archivé. ***(Échéancier prévu : 31 décembre 2021)***

3.5. Reddition de comptes du projet

3.5.A. Contexte et constatations

Une reddition de comptes doit être effectuée tout au long du projet afin d'assurer la prise de décisions en temps opportun tant sur le plan administratif que politique.

Sur le plan administratif, la structure organisationnelle du projet qui a été mise en place en début de projet vise, entre autres, à faciliter les canaux de communication entre les parties prenantes du projet. Au moyen du comité général du projet, tous les dossiers nécessitant un suivi ou une prise de décisions sont présentés et discutés à ce comité. Nous avons pu constater la pertinence des sujets traités. Tous les ordres du jour et les comptes rendus des rencontres ainsi que les documents en support sont conservés sur la plateforme SharePoint du projet.

Sur le plan politique, nous avons pu constater que les dossiers nécessitant l'implication du conseil municipal ou du comité exécutif, tant en avant-projet qu'en phase projet, ont fait l'objet soit d'un avis de motion, soit d'une résolution, le cas échéant, et que chacun de ces dossiers est dûment supporté par une fiche explicative supportant la recommandation.

Nous sommes d'avis que les dossiers que nous avons regardés sont conformes, entre autres, aux dispositions des articles 356, 573, 573.1.0.2 et 573.1.0.3 de la LCV ainsi qu'au règlement sur la gestion des contrats de la Ville. C'est le cas notamment pour les dossiers suivants :

- Règlements d'emprunt;
- Processus de qualification;
- Processus d'octroi de contrats;
- Demandes de changements au contrat.

Nous avons pu constater également la présence de plusieurs documents de travail servant à informer le conseil municipal de l'évolution de certains dossiers et enjeux liés au projet du nouveau colisée. C'est le cas notamment du dossier concernant la lettre d'intention intervenue avec la DSE concernant les éléments clés négociés pour la location du futur colisée au District 55 visant à faire la production, la promotion et la présentation des activités d'un club de hockey professionnel affilié à l'ECHL (résolution C-2020-0870).

3.6. Protocole d'entente entre la Ville et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

3.6.A. Contexte et constatations

Le cadre de gestion du projet doit assurer que les conditions de financement sont respectées.

En avril 2017, la Ville a déposé un projet de construction du nouveau colisée pour l'obtention d'une aide financière dans le cadre du sous-volet 2.1 du Programme d'infrastructures Québec-Municipalités. Ce dépôt était précédé d'une autorisation préliminaire reçue le 13 juillet 2016.

Le 16 janvier 2018, la Ville a reçu la confirmation du MAMH selon laquelle le projet de construction du nouveau colisée était admissible à une aide financière de 26,8 M$, représentant 50 % du coût maximal admissible de 53,6 M$.

Cette aide financière est assujettie à un protocole d'entente qui établit les obligations du ministre et du bénéficiaire (Ville) relativement au versement de l'aide financière aux fins de la réalisation des travaux décrits à l'annexe B du protocole.

Le protocole comprend quatre annexes :

- Annexe A : Obligations particulières du bénéficiaire;
- Annexe B : Éléments descriptifs du projet subventionné;
- Annexe C : Modalités de versement de l'aide financière;
- Annexe D : Formulaire de suivi de l'avancement des travaux.

Le protocole a été adopté à la séance ordinaire du conseil municipal du 1er mai 2018 (résolution C-2018-0517).

Découlant de retards importants de l'échéancier du projet et conformément au protocole et d'une demande de la Ville, le MAMH a émis le 5 juin 2020 l'addenda 1 modifiant la date limite de réalisation des travaux au 31 mars 2021 au lieu du 31 mars 2020 prévu initialement.

Le respect de l'échéancier constitue une des obligations et garanties du bénéficiaire prévues à l'article 5 du protocole d'entente. Le défaut de s'y conformer

peut, selon l'article 11.2, permettre au MAMH d'appliquer une pénalité de 2,68 M$ si les dispositions prévues à l'article 5 ne sont pas respectées. L'échéancier du projet constitue un enjeu important au moment où ce rapport est rédigé.

Dans le cadre du protocole, nous avons regardé la correspondance transmise à ce jour au MAMH découlant des obligations de la Ville et nous avons constaté que la Ville se conforme à ses obligations, notamment en ce qui a trait aux points suivants :

- les conditions particulières, documents à soumettre relatifs aux appels d'offres;
- le transport de matières en vrac;
- le respect de la Politique d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux et publics;
- le suivi de l'avancement des travaux;
- la modification de la date de fins des travaux (addenda 1).

Toutefois, la portée de nos travaux concernant le protocole d'entente visait à évaluer si les modalités de versement de l'aide financière sont respectées comme énoncé aux annexes B et C de celui-ci.

En date du 31 juillet 2020, la Ville n'avait produit aucune réclamation, et ce, bien que les conditions pour soumettre une première réclamation étaient présentes. La principale raison découle du caractère commercial du bâtiment qui est remis en question avec l'arrivée possible de nouveaux locataires et dont l'impact peut être significatif sur les coûts admissibles à l'aide financière. En effet, dans un contexte où la Ville envisage de rendre le nouveau colisée à 100 % commercial avec l'arrivée d'une équipe de l'ECHL, cela aura pour effet qu'elle pourra récupérer les

taxes payées sur l'ensemble du projet et ainsi réduire dans la même proportion le montant des coûts admissibles pouvant être présentés.

Dans ce contexte, nous avons obtenu une évaluation préliminaire des coûts admissibles pouvant être présentés dans le cadre de l'aide financière. Cette évaluation, non vérifiée, indique que la Ville pourra réclamer la totalité ou presque de la subvention accordée. L'écart estimé est un manque à gagner de 431 000 $. Toutefois, le positionnement de la Ville sur le pourcentage commercial du nouveau colisée devrait générer une récupération de taxes sur le projet de 2,9 M$.

Au moment où nous écrivons ce rapport, l'équipe responsable de ce dossier est à préparer la première réclamation qui devrait être transmise au MAMH en août 2020 en prenant en considération le pourcentage commercial que la Ville souhaite modifier au projet et que le conseil municipal devra approuver.

Dans ce contexte, et n'ayant pas en main le dossier de support qui sera transmis au MAMH, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer si la Ville respectera les modalités prévues au protocole concernant le versement de l'aide financière.

3.6.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des finances de transmettre au Bureau du vérificateur général un sommaire détaillant les coûts admissibles présentés au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre de chaque réclamation et de rendre disponible le dossier de support afin d'évaluer la pertinence d'effectuer un suivi de ce dossier.

Commentaire de la Direction des finances :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Les documents relatifs à la première réclamation de la subvention, faite le 15 décembre 2020, se trouvent sur le site SharePoint du nouveau colisée, auquel le vérificateur général a accès.

Toutes les réclamations à venir seront également mises sur ce site.

4. CONCLUSION

La décision de la Ville d'investir 60,6 M$ de fonds publics pour construire un nouveau colisée ne repose sur aucune étude de marché et de rentabilité, mais davantage sur des considérations politiques.

En l'absence de garantie de voir s'installer la LHJMQ ou une équipe professionnelle au nouveau colisée et devant autant d'incertitude quant à sa vocation future, il aurait été prudent dans ce contexte d'élaborer un plan d'affaires structuré entériné par le conseil municipal afin d'atténuer les risques d'inoccupation et de rentabilité liés à son exploitation.

Tous les efforts menant à l'octroi d'un contrat et à l'obtention d'une aide financière ont convergé sur l'hypothèse que le nouveau colisée accueillerait une équipe de hockey de haut calibre et sur l'objectif d'augmenter l'offre de services pour accueillir des événements sportifs et culturels d'envergure.

À la veille de la livraison du nouveau colisée, plusieurs questions relatives à son exploitation future demeurent et nécessitent réflexion et clarification ainsi qu'un plan d'action, et ce, malgré les 60 M$ investis.

Dès le début du lancement de l'appel d'offres, la Ville a dû revoir à la baisse certains de ses besoins pour respecter l'enveloppe de 49,5 M$ prévue au cahier des charges, ce qui compromet les activités culturelles d'envergure.

Avec l'arrivée probable d'une équipe de l'ECHL et la cohabitation envisagée avec l'Université du Québec à Trois-Rivières, plusieurs projets d'aménagements sont à prévoir. Les coûts devront être évalués et soumis à de nouvelles demandes de projets et approuvés par le conseil municipal.

Le statut commercial envisagé initialement est remis en question avec l'arrivée d'une équipe de l'ECHL et devra être approuvé par le conseil municipal. On évalue à 3,2 M$ le solde du projet (contingence, frais de financement) si la Ville approuve ce changement.

Dans le contexte des contraintes qu'elle s'est imposées en optant pour ce mode de gestion et ce type de contrat, nous considérons que la Ville a mis en place des mesures lui permettant une gestion efficace du suivi du projet. Tout indique que la cible qu'elle s'était fixée de 60,6 M$ sera respectée d'autant plus si le statut commercial est revu. Le projet accuse des retards importants pour lesquels la Ville devra appliquer les dommages et intérêts prévus au contrat.

Bien que nous ne soyons pas en mesure de juger de la qualité des ouvrages, plusieurs de nos constats soulèvent toutefois un questionnement sur le sérieux des plans qualité soumis par l'entrepreneur et sur l'efficacité des indicateurs de mesure des processus proposés sur le plan de l'assurance qualité. Nous nous questionnons sur les moyens qui auraient pu contraindre l'entrepreneur et le CI à respecter leurs obligations contractuelles sur le plan de l'assurance qualité. Tout comme nous nous questionnons sur l'apparence de conflit que confère le type de contrat signé avec le CI en ce qui a trait au lien de subordination entre les parties.

ANNEXE I – À PROPOS DE L'AUDIT

En vertu de l'article 107.7 de la LCV, le vérificateur général doit notamment effectuer la vérification des comptes et affaires de la municipalité. Selon les dispositions de l'article 107.8 de la LCV, cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Le présent rapport de mission d'audit indépendant sur la gestion du projet du nouveau colisée au District 55 s'inscrit dans la foulée de l'application de ces articles de loi.

Le Bureau du vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1 « Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de certification » du *Manuel de CPA Canada – Certification* et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité qui comprend des encadrements en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. En outre, il se conforme aux règles sur l'indépendance et de déontologie du *Code de déontologie* de CPA Canada, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 « Missions d'appréciation directe » du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

La responsabilité du vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit qui était d'évaluer si la Ville de Trois-Rivières a mis en place des mesures lui permettant une gestion efficace et prudente de la réalisation du

projet du nouveau colisée au District 55, et ce, dans l'optique de répondre aux besoins ainsi qu'aux impératifs de qualité, d'échéancier et de coût. À cette fin, nous avons obtenu les éléments probants suffisants et appropriés et notre évaluation est fondée sur les critères d'évaluation suivants jugés valables dans les circonstances :

Détermination des besoins

- Les besoins du projet sont clairement définis et documentés.
- Les besoins du projet sont appuyés par des études de marché et d'opportunité.
- Les besoins du projet permettent une cohabitation avec les autres installations de la Ville et permettent de répondre aux besoins locaux.
- Les besoins du projet ont fait l'objet d'une étude de rentabilité.

Gestion globale et structure de gouvernance du projet

- La Ville a mis en place une structure de gouvernance de projet dont les rôles et responsabilités sont clairement définis et documentés.
- Les décisions prises au niveau de la gouvernance du projet sont dûment justifiées et documentées.
- La gouvernance du projet permet un suivi global des coûts, des échéanciers et de la qualité des livrables.

Processus d'adjudication du contrat

- Le processus d'appel d'offres et d'attribution du contrat est conforme à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques de gestion afin d'assurer un traitement équitable des fournisseurs potentiels et la libre concurrence.

Gestion de projet

- Un cadre de gestion de projet est établi et les rôles et responsabilités sont clairement définis et documentés au niveau de l'équipe projet et des parties prenantes.
- Un suivi efficace de l'atteinte des objectifs du projet et des exigences de la Ville est effectué, et ce, quant au suivi des engagements contractuels, des coûts, de l'avancement des travaux, de la qualité et des mises en service.

- Le projet fait l'objet d'un suivi efficace de l'évolution des risques et des mesures de mitigation.

Reddition de comptes du projet

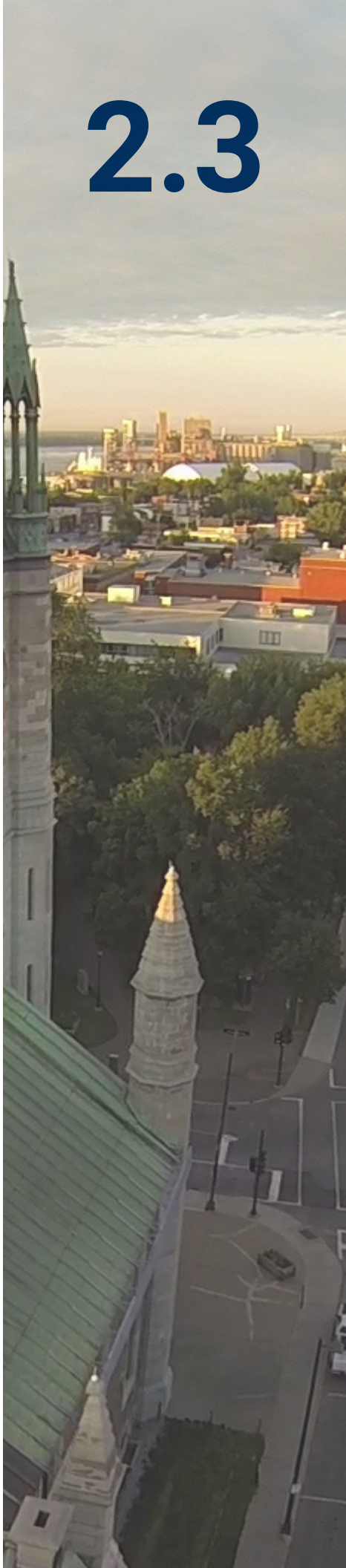
- Une reddition de comptes est établie et documentée, assurant la prise de décisions en temps opportun tant au niveau politique qu'administratif.

Protocole d'entente entre la Ville et le MAMH

- Des mesures appropriées sont prises afin de respecter les conditions d'octroi de la subvention à la Ville par le MAMH.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

2.3



Gestion du programme de continuité des affaires

Rapport annuel 2019 – amendé
au conseil municipal

Faits saillants de l'audit

Objectif

L'objectif de notre mission d'audit était de déterminer si la Ville de Trois-Rivières (la Ville) prend les mesures nécessaires pour assurer la continuité des affaires des fonctions critiques en cas de sinistres ou d'incidents majeurs créant une interruption des services.

Résultats

La mise en place d'un programme de continuité des affaires est un aspect important au sein d'une municipalité. Globalement, nous avons constaté qu'il n'y a aucune structure d'encadrements et aucun programme de continuité des affaires mis en place par la Direction générale ni par les autres unités administratives auditées.

Quoique la situation de confinement due à la pandémie ait permis de constater la résilience de l'organisation en instaurant rapidement une solution de télétravail, l'absence d'un programme de gestion de la continuité des affaires est préoccupante quant à la capacité pour la Ville de répondre à d'autres types de sinistres ou d'incidents majeurs, tels que la perte d'accès à un site, un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé, l'inaccessibilité aux systèmes

Faits saillants de l'audit

Résultats (suite)

d'information et de communication ou la perte d'accès à un fournisseur critique.

Il faut mentionner que certaines démarches sont en cours, notamment au sein de la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, laquelle prévoit dans sa structure de documentation du plan municipal de sécurité civile une section dédiée à la continuité des affaires. La vision stratégique 2020-2022 de l'organisation municipale de la sécurité civile vise à améliorer les aspects de continuité des opérations municipales en cas d'incidents majeurs. Cet exercice est prévu pour 2021.

D'ailleurs, cette direction est à l'origine des démarches supportant les différentes unités administratives de la Ville pour identifier les fonctions critiques et le nombre de ressources requises pour assurer la continuité des opérations critiques compte tenu des mesures de confinement édictées par le gouvernement du Québec (mars 2020).

Faits saillants de l'audit

Recommandations

Nous avons formulé différentes recommandations aux entités auditées, lesquelles sont présentées intégralement ci-contre.

Nous tenons à souligner que la direction de chacune des entités auditées a adhéré à toutes nos recommandations.

Les commentaires des directions auditées sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

Politiques, directives et structure organisationnelle

- Mettre en place un programme de gestion de la continuité des affaires, incluant la portée, les exigences ainsi que les rôles et les responsabilités des unités administratives en matière de continuité des affaires. **(3.1.1.B)**

Processus de gestion et indicateurs de performance

- Développer et maintenir un processus formel de gestion, incluant des indicateurs de performance sur l'état de préparation des unités administratives en matière de continuité des affaires. **(3.1.2.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Allocation des ressources et des budgets

- Réserver un budget récurrent dédié à la gestion de la continuité des affaires, notamment pour le développement d'un plan de continuité des affaires ainsi que pour les exercices annuels et les activités d'amélioration continue de ce plan. **(3.1.3.B)**

- Effectuer un exercice de balisage de ce montant avec des villes similaires et s'assurer que ce montant est suffisant compte tenu des risques particuliers de la Ville. **(3.1.3.B)**

Structure de coordination du plan de continuité des affaires

- Mettre en place une structure de coordination adaptée à la continuité des affaires. **(3.1.4.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Structure de gestion d'incidents majeurs

- Se doter d'un processus d'alerte et de mobilisation, incluant des critères de déclenchement du plan de continuité des affaires et une liste des contacts impliqués dans la continuité des affaires. **(3.2.B)**

- Consigner les incidents majeurs et produire un bilan des interventions effectuées lors de ces incidents. **(3.2.C)**

- Mettre en place un processus de suivi des plans d'action pour corriger les lacunes observées lors des incidents. **(3.2.C)**

Analyse de risques et d'impacts

- Identifier les risques majeurs et les mesures de mitigation en place. **(3.3.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

- Identifier la dépendance aux ressources humaines clés, à la disponibilité des systèmes d'information et de communication ainsi qu'aux fournisseurs critiques. **(3.3.B)**

- Procéder à une analyse des impacts, basée sur des critères précis, d'une interruption de leurs services. **(3.3.C)**

- Identifier le temps maximal acceptable d'une interruption des fonctions des unités administratives visées. **(3.3.C)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Analyse des stratégies de continuité des affaires

- Évaluer, mettre en place et documenter les stratégies de continuité des affaires basées sur les résultats des analyses d'impacts, et ce, pour les quatre scénarios d'incidents potentiels :
  - la perte d'accès à un site;
  - un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé;
  - l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication;
  - la perte d'accès à un fournisseur critique. **(3.4.B)**

- Conclure des ententes formelles avec les fournisseurs externes en matière de continuité des affaires. **(3.4.B)**

- Valider et tester le modèle théorique de reconfiguration du réseau d'aqueduc entre les deux réseaux d'approvisionnement en eau potable actuels. **(3.4.C)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

- Procéder à une analyse de risques pour déterminer le niveau de criticité des articles et des équipements, basée sur les fonctions d'affaires de la Ville. **(3.4.D)**

- Modifier le processus de gestion des stocks en assurant la disponibilité des articles et des équipements critiques aux deux magasins. **(3.4.D)**

Plans et procédures de continuité des affaires

- Développer des plans de continuité des affaires répondant aux quatre scénarios suivants :
  - la perte d'accès à un site;
  - un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé;
  - l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication;
  - la perte d'accès à un fournisseur critique. **(3.5.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Formation et programme d'exercices en matière de continuité des affaires

- Développer et diffuser un plan de formation destiné à tous les intervenants impliqués dans le programme de continuité des affaires. **(3.6.B)**

- Mettre en place un programme d'exercices de la continuité des affaires, incluant un calendrier de réalisation et le type d'exercices requis. **(3.6.B)**

Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du plan de continuité des affaires

- Mettre en place un processus de mise à jour de ce programme, incluant des échéanciers précis. **(3.7.B)**

Processus de reddition de comptes aux instances

- Mettre en place un processus de reddition de comptes aux instances. **(3.8.B)**

Table des matières

1. Contexte de l'audit 199

1.1. Gestion de la continuité des affaires 200

1.2. Différences entre la gestion de la continuité des affaires et les mesures d'urgence de la sécurité civile 203

1.3. Différences entre la gestion de la continuité des affaires et la gestion de la relève des technologies de l'information 204

2. Objectif et portée de l'audit 206

3. Résultats de l'audit 209

3.1. Gouvernance, encadrements et structure du programme de gestion de la continuité des affaires 209

3.1.1. Politiques, directives et structure organisationnelle 210

3.1.2. Processus de gestion et indicateurs de performance 212

3.1.3. Allocation des ressources et des budgets 214

3.1.4. Structure de coordination du plan de continuité des affaires 215

3.2. Structure de gestion d'incidents majeurs 217

3.3. Analyse de risques et d'impacts 221

3.4. Analyse des stratégies de continuité des affaires 225

3.5. Plans et procédures de continuité des affaires 231

3.6. Formation et programme d'exercices en matière de continuité des affaires 234

3.7. Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du plan de continuité des affaires 237

3.8. Processus de reddition de comptes aux instances 238

4. Conclusion 240

Annexe I – À propos de l'audit 242

Liste des sigles

DSISC	Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile
LCV	*Loi sur les cités et villes*
OMSC	organisation municipale de sécurité civile
PCA	plan de continuité des affaires
PMSC	plan municipal de sécurité civile
PPI	plan particulier d'intervention
TMI	temps maximal d'interruption

1. CONTEXTE DE L'AUDIT

Les organisations, telles que la Ville de Trois-Rivières (la Ville), sont aujourd'hui plus vulnérables que jamais puisque les incidents locaux ou régionaux, d'ordre naturel, technologique ou social ont maintenant des répercussions majeures sur le fonctionnement normal de celles-ci.

La Ville offre des services à plus de 138 000 citoyens. Parmi ces services, se trouvent des services essentiels au sein des unités administratives suivantes :

- la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile (DSISC);
- la Direction des finances;
- la Direction de l'approvisionnement;
- la Direction de la police;
- la Direction des travaux publics;
- la Division de l'environnement.

Ces services essentiels doivent être opérationnels quelles que soient les circonstances. Il est ainsi primordial pour ces unités administratives de se préparer à toutes éventualités de sinistres ou d'incidents majeurs pouvant perturber fortement ou causer l'arrêt de leurs opérations. C'est le processus de gestion de la continuité des affaires qui prend en compte cet aspect et il a pour but de minimiser les impacts en cas d'interruption de service. Les scénarios suivants doivent être pris en considération :

- la perte d'accès à un site;
- un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé;
- l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication;
- la perte d'accès à un fournisseur critique.

1.1. Gestion de la continuité des affaires

La gestion de la continuité des affaires est un processus de planification pour assurer la reprise des fonctions critiques lorsqu'un incident survient et qu'il interrompt les opérations normales d'une unité administrative de la Ville. Elle prévoit les stratégies et les procédures pour reprendre ces opérations dans un autre lieu, ou avec d'autres moyens, à l'intérieur des délais acceptables selon le niveau de criticité de ces fonctions, soit le temps maximal d'interruption (TMI) permis.

La gestion de la continuité des affaires doit reposer sur un programme qui comprend les éléments suivants :

- **Gouvernance, encadrements et structure du programme de gestion de la continuité des affaires**

  La structure du programme de continuité des affaires repose sur des mécanismes de gouvernance, par exemple l'attribution des responsabilités, et des mécanismes de gestion et d'administration visant à obtenir une gestion efficace de la continuité des affaires. Elle définit les encadrements nécessaires

à la mise en place de stratégies efficaces, d'une culture de la continuité des affaires et des objectifs pertinents, mesurables et atteignables.

- **Structure de gestion d'incidents majeurs**

  Les unités administratives responsables de fonctions critiques doivent mettre en place une structure de gestion d'incidents majeurs qui prend en charge les interventions de continuité des affaires du point de vue stratégique et opérationnel et qui assure une coordination et une communication entre les intervenants et les parties prenantes.

- **Analyse de risques et d'impacts**

  L'analyse de risques identifie les composantes d'une fonction d'affaires les plus à risque d'être la cause d'une interruption de service (p. ex. un édifice à risque, la dépendance à un fournisseur critique unique). Cette analyse permet aussi l'identification et la mise en place de mesures de prévention ou de mitigation afin de réduire les probabilités d'occurrence des risques et des impacts.

  L'analyse des impacts sur les affaires permet d'identifier adéquatement les fonctions pour en établir le niveau de criticité et un ordre chronologique de reprise en cas d'interruption des opérations. Elle permet de déterminer le TMI pour chaque fonction.

- **Analyse des stratégies de continuité des affaires**

  La stratégie de continuité des affaires de chaque entité correspond aux besoins établis dans le cadre de son analyse des impacts. Notamment, elle permet de respecter le TMI acceptable et de prévoir les locaux, les ressources

et les équipements requis afin de répondre à ces besoins en cas de sinistre ou d'incident majeur, et ce, selon les quatre scénarios potentiels suivants :

- la perte d'accès à un site;
- un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé;
- l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication;
- la perte d'accès à un fournisseur critique.

- **Plans et procédures de continuité des affaires**

  La documentation de continuité des affaires permet de réagir adéquatement en fournissant toutes les indications requises pour reprendre les fonctions critiques en situation de crise. Elle identifie la liste des activités à réaliser, les responsables et la chronologie de l'exécution de ces activités ainsi que les outils nécessaires pour en assurer l'efficacité.

- **Formation et programme d'exercices en matière de continuité des affaires**

  Tous les intervenants impliqués dans la reprise des opérations à la suite d'un sinistre ou d'un incident majeur interrompant les opérations normales ont reçu une formation en conséquence, notamment en participant à la mise en place des processus de continuité des affaires et en participant à des exercices de validation du plan de continuité des affaires (PCA). Les exercices sont préparés en fonction des objectifs à atteindre et le bilan d'exercice évalue objectivement l'atteinte de ces objectifs et les actions correctives des lacunes observées.

- **Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du PCA**

  Afin d'être efficace et d'en assurer la pérennité, la documentation de la continuité des affaires est actualisée en tout temps selon un processus formel.

- **Processus de reddition de comptes aux instances**

  Le processus de reddition de comptes vise à assurer une saine gestion du programme de gestion de la continuité des affaires. Il est important d'établir des processus de contrôle garantissant l'efficacité de celui-ci dans l'atteinte de ses objectifs ou de l'identification et de la correction des lacunes si l'efficacité du programme est jugée insatisfaisante.

1.2. Différences entre la gestion de la continuité des affaires et les mesures d'urgence de la sécurité civile

Les **mesures d'urgence de la sécurité civile** permettent de réagir à un incident majeur affectant directement les citoyens. Elles visent à maintenir la capacité d'intervention des services d'urgence et de sécurité civile afin, entre autres :

- de porter secours aux citoyens dans les meilleurs délais;
- de sauver des vies;
- de protéger les citoyens et les intervenants;
- d'assurer aux citoyens un hébergement sécuritaire;
- d'informer la population;
- de réduire les pertes économiques et sociales.

Bien que la Ville dispose d'un programme de mesures d'urgence de la sécurité civile, lequel a fait l'objet d'une mission d'audit d'optimisation des ressources du vérificateur général en 2019, la Ville doit aussi posséder un **programme de gestion de la continuité des affaires**. Ce programme assure le maintien des fonctions critiques de la Ville advenant un sinistre ou un incident majeur qui compromet les opérations normales. Sans celui-ci, la disponibilité et la qualité des services de la Ville pourraient être réduites et ainsi affecter le bien-être des citoyens.

1.3. Différences entre la gestion de la continuité des affaires et la gestion de la relève des technologies de l'information

Le **programme de gestion de la continuité des affaires** vise à assurer le maintien des fonctions d'affaires des différentes entités de la Ville en situation de sinistre ou d'incident majeur pouvant causer une interruption des services. Il prend en considération les hypothèses de sinistres aux sites des unités administratives, un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé, l'inaccessibilité aux systèmes d'information ou de communication et la perte d'accès à un fournisseur critique. L'analyse des impacts est réalisée sur les fonctions d'affaires, selon la mission de l'organisation et de chaque direction. Le TMI est défini exclusivement en fonction des besoins d'affaires.

Le **programme de gestion de la relève des technologies de l'information** vise l'hypothèse d'un incident majeur au centre de traitement informatique ou aux locaux abritant les équipements informatiques. L'analyse des impacts est réalisée sur la perte d'accès aux systèmes d'information et de communication. L'objectif du temps de reprise est déterminé en fonction des besoins des unités administratives

et des contraintes technologiques et financières. Le plan de relève vise les activités requises pour remonter les équipements informatiques et les systèmes d'information et de communication selon leur niveau de criticité.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions des articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV)[11], nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la gestion du programme de continuité des affaires.

L'objectif de notre mission d'audit était de déterminer si la Ville prend les mesures nécessaires pour assurer la continuité des affaires des fonctions critiques en cas de sinistres ou d'incidents majeurs créant une interruption des services.

Pour cet audit, nous nous sommes basés sur les meilleures pratiques en termes de gestion de la continuité des affaires et, notamment, sur les documents suivants :

- *ISO 22301 – Systèmes de management de la continuité d'activité*, octobre 2019;
- *Business Continuity & Disaster Recovery*, Susan Snedaker, Syngress, 2007;
- *Disaster Recovery*, Brenda D. Phillips, CRC Press, 2009;
- *Guide de bonnes pratiques*, Business Continuity Institute, 2018;
- *Guide pratique pour la conception d'un plan de continuité des services essentiels*, Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement du Québec, 2019.

[11] RLRQ, chapitre C-19, à jour au 1er juin 2020.

Nos travaux d'audit ont inclus les volets suivants :

- Volet 1 – Gouvernance, encadrements et structure du programme de gestion de la continuité des affaires;
- Volet 2 – Structure de gestion d'incidents majeurs;
- Volet 3 – Analyse de risques et d'impacts;
- Volet 4 – Analyse des stratégies de continuité des affaires, en fonction des quatre scénarios potentiels;
- Volet 5 – Plans et procédures de continuité des affaires, en fonction des quatre scénarios potentiels;
- Volet 6 – Formation et programme d'exercices en matière de continuité des affaires;
- Volet 7 – Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du PCA;
- Volet 8 – Processus de reddition de comptes aux instances.

À cet effet, nous avons recueilli de l'information au cours d'entrevues avec des gestionnaires des unités administratives suivantes qui ont été jugées critiques par la Direction générale :

- la Direction sécurité incendie et sécurité civile;
- la Direction des finances;
- la Direction de l'approvisionnement;
- la Direction de la police;
- la Direction des travaux publics;
- la Division de l'environnement.

Nous avons également pris connaissance de différents documents mis à notre disposition.

La période visée par notre audit s'échelonne de janvier à juillet 2020 et les résultats de nos travaux sont basés sur l'état de la situation qui prévalait au 31 juillet 2020. Par conséquent, les modifications ou les améliorations qui auraient pu être apportées ultérieurement ne sont pas reflétées dans le présent rapport.

L'annexe I intitulée « À propos de l'audit » présente les informations sur le cadre normatif afférent à la présente mission, la responsabilité du vérificateur général ainsi que le processus d'audit, dont les critères d'évaluation utilisés.

<u>À noter que les aspects suivants sont exclus de la portée de notre audit :</u>

- Le programme de relève informatique, qui assure la continuité des services informatiques, des réseaux et des télécommunications en cas de panne majeure ou de sinistre affectant les locaux abritant les équipements de technologies de l'information, qui est couvert par un rapport distinct en 2020;
- Le centre d'urgence 911 qui est assuré par un fournisseur externe;
- La sécurité civile qui a été couverte par un rapport distinct en 2019.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Gouvernance, encadrements et structure du programme de gestion de la continuité des affaires

Les mécanismes d'encadrement de la gestion de la continuité des affaires visent à permettre une meilleure protection des citoyens et de leurs biens en assurant la continuité des fonctions critiques de la Ville en cas de sinistre ou d'un incident majeur causant une interruption de service. De tels mécanismes favorisent la prise en charge des responsabilités de tous les intervenants en situation de crise au sein de chaque unité administrative ayant des fonctions critiques.

Dans ce contexte, un programme de gestion de la continuité des affaires est efficace s'il comporte les éléments essentiels permettant la mise en place de stratégies adéquates, d'une culture de la continuité des affaires ainsi que des objectifs pertinents, mesurables et atteignables.

Les mécanismes d'encadrement comprennent :

- les politiques, les directives et la structure organisationnelle;
- le processus de gestion et les indicateurs de performance;
- l'allocation des ressources et des budgets;
- la structure de coordination du PCA.

3.1.1. Politiques, directives et structure organisationnelle

3.1.1.A. Contexte et constatations

La Ville doit prendre les mesures nécessaires pour implanter une culture de la continuité des affaires, qui se traduit notamment par l'établissement d'encadrements spécifiques à cet effet. Des documents doivent être disponibles pour déterminer la portée, les exigences, les rôles et les responsabilités des unités administratives dans le cadre d'un programme de gestion de la continuité des affaires. Ces documents prennent généralement la forme de politiques administratives et de directives. Ces derniers n'établissent pas comment le programme doit être composé ou mis en place, mais précisent les objectifs à atteindre et les responsabilités des intervenants.

La structure organisationnelle du programme, composée de comités et d'intervenants, permet d'arrimer les activités de supervision, de coordination et de mise en œuvre afin que les initiatives en matière de continuité des affaires soient structurées et efficaces.

Globalement, pour la Direction générale de la Ville, et au sein des six autres entités auditées, il n'y a aucune structure d'encadrements documentée, dédiée spécifiquement à la continuité des affaires.

Au sein de la DSISC, le plan municipal de sécurité civile (PMSC) propose une structure de documentation qui pourrait être utilisée aux fins de la continuité des affaires. Ainsi, les plans particuliers d'intervention (PPI) sont structurés de façon à centraliser toutes les informations liées à la continuité des affaires.

La vision stratégique 2020-2022 de l'organisation municipale de la sécurité publique (OMSC) vise à améliorer les aspects de continuité des opérations municipales en cas d'incidents majeurs. Cet aspect est prévu pour l'exercice 2021.

En l'absence d'encadrements et de structure du programme de gestion de la continuité des affaires, il y a un risque que les divers intervenants des unités administratives n'aient pas une compréhension adéquate de leurs rôles et responsabilités. Les orientations stratégiques et opérationnelles ne sont pas arrimées et le risque de dédoublement d'efforts, d'interférence, d'oubli d'éléments ou de facteurs critiques est important.

3.1.1.B. Recommandation

Afin de respecter les meilleures pratiques en matière de continuité des affaires, nous recommandons à la Direction générale de mettre en place un programme de gestion de la continuité des affaires, incluant la portée, les exigences ainsi que les rôles et les responsabilités des unités administratives en matière de continuité des affaires.

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Notre projet de politique de sécurité civile et de gestion intégrée des risques prévoit notamment de nous doter d'un PCA. L'administration municipale confie à la DSISC la responsabilité de planifier, d'organiser, de diriger et de contrôler les activités relatives à la création et au maintien d'un PCA.

Déjà, le conseil municipal a consenti une somme de 50 000 $ en 2021 pour amorcer la conception d'un PCA. À la suite d'un balisage auprès d'autres

organisations municipales afin d'évaluer s'il est préférable de procéder par contrat ou d'engager une ressource, nous avons décidé d'engager une ressource afin de nous assurer de la pérennité de notre PCA et de pouvoir en assurer les suivis, développer les indicateurs de gestion et faire de l'amélioration continue de notre PCA.

Une ressource sera donc embauchée au sein de cette direction et dédiée à ces nouveaux objectifs. Cette ressource coordonnera la création et la rédaction des PCA des services que la Ville aura identifiés comme critiques. L'élaboration du plan, la mise en œuvre d'indicateurs ainsi que le plan d'exercices et de formation seront développés et pleinement achevés d'ici la fin de 2023.

Nous sommes à préparer la description du poste avec les compétences recherchées et procéderons à l'affichage sous peu. Nous prévoyons que la ressource embauchée entrera en fonction d'ici le début du mois de mai 2021.

Notons que toutes les recommandations du vérificateur général feront l'objet du mandat confié à cette nouvelle ressource. Pour l'instant, il serait difficile de prévoir dans quel ordre et selon quelles priorités les actions se mettront en place. Voilà pourquoi, à ce stade, nous parlerons plutôt d'un plan complètement élaboré et implanté d'ici la fin de l'année 2023. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.1.2. Processus de gestion et indicateurs de performance

3.1.2.A. Contexte et constatations

La mise en place d'un processus formel de gestion de la continuité des affaires ainsi que d'indicateurs de performance est essentielle afin d'assurer l'efficacité et la pérennité du programme de gestion de la continuité des affaires.

En l'absence d'encadrement officiel de la gestion de la continuité des affaires, nous avons constaté **l'absence d'indicateurs de gestion afin d'évaluer l'efficacité du programme de gestion de la continuité des affaires.**

Une mauvaise gestion du programme de gestion de la continuité des affaires risque d'en altérer son efficacité.

3.1.2.B. Recommandation

Dans le but de maintenir l'efficacité et la pérennité du programme de gestion de la continuité des affaires, nous recommandons à la Direction générale de développer et de maintenir un processus formel de gestion, incluant des indicateurs de performance sur l'état de préparation des unités administratives en matière de continuité des affaires.

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.1.3. Allocation des ressources et des budgets

3.1.3.A. Contexte et constatations

La mise en place d'un programme de gestion de la continuité des affaires ne peut être une démarche ponctuelle réalisée par projet et non intégrée aux opérations courantes. Elle doit s'appuyer sur une allocation récurrente de ressources financières, matérielles et humaines.

Nous avons constaté l'absence d'un budget alloué spécifiquement à la gestion de la continuité des affaires. Au sein de la DSISC, il y a un budget assigné à la gestion des risques, mais ce dernier n'inclut pas les aspects spécifiques liés à un PCA.

Un manque de ressources humaines ou financières risque d'entraîner une mauvaise préparation de la Ville face à un incident et ainsi retarder la reprise des fonctions critiques.

3.1.3.B. Recommandations

Dans le but de maintenir une protection adéquate des services offerts aux citoyens de la Ville et de respecter les meilleures pratiques, nous recommandons à la Direction générale :

- **de réserver un budget récurrent dédié à la gestion de la continuité des affaires, notamment pour le développement d'un plan de continuité des affaires ainsi que pour les exercices annuels et les activités d'amélioration continue de ce plan;**
- **d'effectuer un exercice de balisage de ce montant avec des villes similaires et de s'assurer que ce montant est suffisant compte tenu des risques particuliers de la Ville.**

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Un montant budgétaire de 50 000 $ a été consenti pour l'année 2020. Comme mentionné précédemment, nous comptons embaucher une ressource. Ce budget sera donc modulé en fonction des besoins estimés pour les années subséquentes à 2021. ***(Complété)***

3.1.4. Structure de coordination du plan de continuité des affaires

3.1.4.A. Contexte et constatations

Les meilleures pratiques recommandent de mettre en place une structure de coordination propre à la continuité des affaires. Cette structure doit identifier les

responsabilités en période de planification de la continuité des affaires et aussi en cas de déclenchement du PCA. Quoique basée sur la structure organisationnelle de la Ville, cette cellule de coordination ajoute de la flexibilité en situation de crise en indiquant les substituts aux postes de décision.

Nous avons constaté une structure existante au sein du PMSC, mais cette dernière vise principalement les mesures d'urgence. **Elle n'est pas adaptée pour prendre en charge les éléments inhérents à une situation de continuité des affaires pour une équipe ou une direction spécifique.** Ainsi, les PPI sont documentés dans le but de répondre à une situation d'urgence, selon le type d'incident, par exemple : quoi faire en cas d'inondation.

La continuité des affaires est l'étape subséquente. Sous la responsabilité de l'unité administrative affectée, elle déclenche les activités du PCA en fonction de la stratégie de continuité des affaires prévue.

3.1.4.B. Recommandation

Afin d'assurer une planification et une réponse adéquates et efficaces face à une situation de déclenchement du plan de continuité des affaires, nous recommandons à la Direction générale de mettre en place une structure de coordination adaptée à la continuité des affaires.

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Notre vision globale en gestion intégrée des risques prévoit notamment de nous doter d'un PCA. L'administration municipale confie à la DSISC la responsabilité de planifier, d'organiser, de diriger et de contrôler les activités relatives à la création et au maintien d'un PCA.

Nous avons choisi d'intégrer le volet de la continuité des affaires à cette direction, notamment pour son expertise et la rigueur de coordination qu'elle effectue déjà en sécurité civile. La continuité des affaires s'apparente sous plusieurs angles au plan des mesures d'urgence déjà pris en charge par cette direction.

Notons qu'une section de continuité des affaires a déjà été ajoutée au plan des mesures de sécurité civile. ***(Échéancier prévu : en cours de réalisation)***

3.2. Structure de gestion d'incidents majeurs

3.2.A. Contexte et constatations

Il est important de préciser que le PCA est déclenché dans le cas où le processus de gestion des incidents en place ne permet pas le rétablissement des services dans un délai acceptable, préalablement déterminé par le processus d'analyse des impacts et la détermination du TMI. Ainsi, la structure de gestion d'incidents majeurs doit prendre en considération la chronologie des événements lors de la réponse à un incident majeur et impliquer l'équipe de continuité des affaires lorsque l'évaluation des dommages ou l'analyse de la situation indique une interruption des services critiques et requiert le déclenchement du PCA.

Dans ce contexte, il est important de réagir rapidement afin de minimiser les impacts d'une telle situation. Ainsi, il est important de définir clairement et de documenter les rôles et responsabilités en matière de gestion des incidents et de

continuité des affaires. Le processus d'alerte et de mobilisation doit être documenté et diffusé aux intervenants, une liste des contacts doit être accessible en situation d'incidents et les outils de communication doivent être disponibles en tout temps.

Nous avons obtenu et analysé le processus de gestion des incidents inclus au PMSC. Ce processus est détaillé, mais il est orienté vers une réaction en mesures d'urgence et **il n'inclut pas de lien vers une équipe ou un PCA en cas de sinistres ou d'incidents majeurs affectant les fonctions d'affaires des différentes unités administratives.**

En général, ce document ne permet pas de faire le lien vers les responsables de la continuité des affaires au sein de chaque unité administrative et ainsi d'amorcer le processus de reprise des activités comme documenté dans le PCA.

Nous constatons que le flux de communication et les critères de déclenchement du PCA sont réalisés par réflexe et non documentés.

Par contre, spécifiquement au sein de la DSISC et de la Direction de la police, la gestion de crise fait partie de la culture de ces directions. Les processus d'escalade et de communication sont en place et sont intégrés au manuel de procédures opérationnelles, selon quatre niveaux de criticité d'appels.

Plusieurs informations sont disponibles dans les procédures opérationnelles de ces directions, mais les aspects de la continuité des affaires ne sont pas systématiquement identifiés.

3.2.B. Recommandation

Afin d'améliorer l'efficacité des intervenants dans l'éventualité d'un incident majeur pouvant causer une interruption des services, nous recommandons à la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, à la Direction des finances, à la Direction de l'approvisionnement, à la Direction de la police, à la Direction des travaux publics et à la Division de l'environnement de se doter d'un processus d'alerte et de mobilisation, incluant des critères de déclenchement du plan de continuité des affaires et une liste des contacts impliqués dans la continuité des affaires.

Commentaire commun de la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, de la Direction des finances, de la Direction de l'approvisionnement, de la Direction de la police, de la Direction des travaux publics et de la Division de l'environnement :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

D'ici là, un processus temporaire d'alerte sous la forme d'une chaîne de contacts sera établi dans les plus brefs délais.

En complément, notons que la Ville est déjà dotée d'un processus d'alerte en cas de mesure d'urgence. Lorsqu'un PCA sera implanté, la Ville pourra ajouter les déclencheurs nécessaires référant au PCA.

Par ailleurs, un projet (6000-20-040) est en cours pour centraliser les différents systèmes d'alerte qui desservent l'extrant du processus d'alerte et de mobilisation. ***(Échéancier prévu : décembre 2021)***

3.2.C. Recommandations

Afin de maintenir un suivi des incidents et d'améliorer l'état de préparation, nous recommandons à la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, à la Direction des finances, à la Direction de l'approvisionnement, à la Direction de la police, à la Direction des travaux publics et à la Division de l'environnement :

- **de consigner les incidents majeurs et de produire un bilan des interventions effectuées lors de ces incidents;**
- **de mettre en place un processus de suivi des plans d'action pour corriger les lacunes observées lors des incidents.**

Commentaire commun de la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, de la Direction des finances, de la Direction de l'approvisionnement, de la Direction de la police, de la Direction des travaux publics et de la Division de l'environnement :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en

collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.3. Analyse de risques et d'impacts

3.3.A. Contexte et constatations

L'**analyse de risques** vise à évaluer les probabilités d'un incident pouvant causer une interruption de service au sein des différentes unités administratives de l'organisation. L'identification des risques majeurs est documentée ainsi que les mesures de mitigation en place.

L'**analyse d'impacts** vise à évaluer les conséquences d'une interruption des services d'une unité administrative. Théoriquement, ce processus concerne toutes les unités administratives de la Ville et catégorise les impacts selon les critères suivants :

- les aspects opérationnels affectant la mission de l'unité administrative;
- les aspects financiers;
- les aspects touchant l'image et la réputation de l'organisation;
- les aspects juridiques.

Cette analyse est la base de toute démarche de continuité des affaires. Elle recense l'inventaire de l'ensemble des fonctions de chacune des unités administratives et permet d'identifier le niveau de criticité de ces fonctions en

établissant leur TMI. Elle détermine également les dépendances et les ressources requises afin de maintenir le niveau minimal d'opération. Cette analyse inclut la dépendance à des ressources humaines clés, à la disponibilité des systèmes d'information et de communication ainsi qu'aux fournisseurs externes critiques.

Nous avons effectué lors de notre audit les constatations suivantes :

- **Il n'y a pas d'analyses spécifiques permettant d'identifier les risques d'une interruption de service** des différentes fonctions au sein de chaque unité administrative.
- À l'exception de la DSISC dont toutes les fonctions sont jugées critiques, **il n'y a pas d'analyses spécifiques afin d'identifier les impacts d'une interruption de service des différentes fonctions au sein de chaque unité administrative.**
- **L'identification du TMI n'a pas été réalisée de façon systématique par les unités administratives** en fonction d'un désastre. Par contre, la situation de pandémie du printemps 2020 a permis d'amorcer une réflexion dans ce sens et d'identifier les fonctions critiques de la Ville. La DSISC était l'instigatrice de cette initiative.
- La Direction générale a commencé un processus de planification des ressources humaines et a amorcé l'ébauche d'une cartographie des employés et de leur expertise. Cet exercice n'est pas réalisé en fonction d'un PCA, mais pourrait s'avérer utile dans un tel contexte.
- Au sein de la Division de l'environnement le risque majeur de cette unité administrative réside dans la gestion des matières résiduelles. Jusqu'à tout récemment, un seul fournisseur était disponible pour cette fonction critique. À la suite de la mise en place d'un nouveau modèle d'appel d'offres permettant d'avoir accès à plusieurs fournisseurs, cette problématique devrait se résoudre

lors de l'entrée en vigueur de nouveaux contrats en matière de développement durable en avril 2021.

- La DSISC a déposé le schéma de couverture de risques en sécurité incendie sur le site Internet de la Ville. Cet outil contribue à offrir une meilleure protection contre les incendies sur le territoire de la Ville. De plus, une analyse a permis de confirmer qu'il n'y avait aucune caserne de pompiers identifiée « à risque ». Quant à la notion de fournisseur critique, il n'y a pas de dépendance à un fournisseur critique unique pouvant mettre en péril les activités de la DSISC.
- Les procédures opérationnelles de la Direction de la police prennent en considération le risque d'absentéisme élevé.

3.3.B. Recommandations

Afin d'appliquer des mesures de prévention et de mitigation adéquates et ainsi diminuer la vulnérabilité de la Ville, nous recommandons à la Direction des finances, à la Direction de l'approvisionnement, à la Direction de la police, à la Direction des travaux publics et à la Division de l'environnement :

- **d'identifier les risques majeurs et les mesures de mitigation en place;**
- **d'identifier la dépendance aux ressources humaines clés, à la disponibilité des systèmes d'information et de communication ainsi qu'aux fournisseurs externes critiques.**

Commentaire commun de la Direction des finances, de la Direction de l'approvisionnement, de la Direction de la police, de la Direction des travaux publics et de la Division de l'environnement :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

Néanmoins, l'analyse de la vulnérabilité dans l'activité « matières résiduelles » est déjà réalisée. Elle sera consignée dans le plan d'action.

3.3.C. Recommandations

Afin d'améliorer le niveau de préparation et de connaître les priorités de remise en service des fonctions d'affaires en cas de sinistres ou d'incidents majeurs, nous recommandons à la Direction des finances, à la Direction de l'approvisionnement, à la Direction de la police, à la Direction des travaux publics et à la Division de l'environnement :

- **de procéder à une analyse des impacts, basée sur des critères précis, d'une interruption de leurs services;**
- **d'identifier le temps maximal acceptable d'une interruption de leurs fonctions.**

Commentaire commun de la Direction des finances, de la Direction de l'approvisionnement, de la Direction de la police, de la Direction des travaux publics et de la Division de l'environnement :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.4. Analyse des stratégies de continuité des affaires

3.4.A. Contexte et constatations

L'analyse des stratégies de continuité des affaires vise à identifier les solutions potentielles répondant aux besoins de l'analyse des impacts en termes de délais acceptables pour la reprise des activités. Différentes solutions sont évaluées afin d'obtenir la stratégie optimale. Les stratégies de continuité des affaires doivent permettre d'assurer la disponibilité des fonctions d'affaires et des services de la Ville en cas d'incidents causant une interruption des services. Elles doivent prendre en considération les scénarios et les causes d'une interruption de service suivants :

- la perte d'accès à un site;
- un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé;
- l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication;
- la perte d'accès à un fournisseur critique.

Les scénarios et les sites de continuité des affaires doivent être clairement identifiés et documentés. Des ententes de service avec les fournisseurs externes doivent être conclues avec des niveaux de service précis si elles sont requises.

Nous avons constaté les éléments suivants à la suite de nos travaux d'audit :

- **Une stratégie de continuité des affaires n'est pas clairement documentée** pour chacune des quatre causes potentielles d'une interruption de service. Par contre, une réflexion sommaire a été réalisée au printemps 2020 dans le contexte de la pandémie, notamment quant au nombre minimal de ressources humaines requises et au mode de travail à privilégier. Le scénario retenu est le télétravail. Par contre, cet aspect ne tient pas compte d'un taux d'absentéisme anormalement élevé, ni des problèmes potentiels d'une interruption des liens de communication (Internet).
- Pour la DSISC, spécifiquement pour la sécurité incendie, des ententes intermunicipales sont en vigueur et une relocalisation des ressources entre les casernes est prévue en cas de problèmes majeurs. Il y a cinq casernes opérationnelles et une caserne utilisée à des fins de prévention. Une procédure de rappel est en place pour pallier un manque de ressources et, historiquement, il n'y a pas d'enjeux de relocalisation en ce qui concerne les garages et les casernes.

- À la Direction de l'approvisionnement, la stratégie de continuité des affaires n'est pas documentée, mais une solution est disponible puisque le magasin de du secteur Est a pratiquement la même superficie que celui du secteur Ouest. Le fichier maître de l'inventaire consigne chaque article avec une cote de criticité et de classification. La cote de criticité est basée sur l'expérience des gestionnaires, sans avoir fait l'objet d'une analyse de risques systématique. La cote de classification indique la stratégie de contrôle de l'inventaire. Cependant, **ces deux cotes n'impliquent pas une redondance des produits critiques aux deux entrepôts. De ce fait, un sinistre à l'un des magasins pourrait signifier une rupture de stock ayant des impacts importants sur les fonctions critiques de la Ville.**
- À la Direction des travaux publics, le système d'approvisionnement en eau potable provient à 65 % de l'usine de filtration des eaux qui puise sa source de la rivière Saint-Maurice et à 35 % de puits (sources souterraines). Ces deux réseaux d'approvisionnement peuvent servir chacun de solution alternative en supposant un problème sur l'un ou l'autre des réseaux. **Cette approche demeure théorique, car son efficacité n'a pas été démontrée de façon pratique.**
- Pour l'instant, l'utilisation de fournisseurs externes spécifiquement dédiés à une solution de continuité des affaires n'est pas applicable au sein de la Ville, par conséquent il n'y avait pas lieu d'évaluer les contrats ou ententes de ce type.

3.4.B. Recommandations

Afin d'améliorer le niveau de préparation et de connaître précisément les solutions pour la reprise des activités en cas de sinistres ou d'incidents majeurs, nous recommandons à la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, à la Direction des finances, à la Direction de l'approvisionnement, à la Direction de la police, à la Direction des travaux publics et à la Division de l'environnement :

- **d'évaluer, de mettre en place et de documenter les stratégies de continuité des affaires basées sur les résultats des analyses d'impacts, et ce, pour les quatre scénarios d'incidents potentiels :**
  - **la perte d'accès à un site,**
  - **un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé,**
  - **l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication,**
  - **la perte d'accès à un fournisseur critique;**
- **si requis, selon la nature des stratégies de continuité des affaires retenues, de conclure des ententes formelles avec les fournisseurs en matière de continuité des affaires.**

Commentaire commun de la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, de la Direction des finances, de la Direction de l'approvisionnement, de la Direction de la police, de la Direction des travaux publics et de la Division de l'environnement :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de

formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.4.C. Recommandation

Afin d'assurer la distribution d'eau potable en situation d'incident majeur, nous recommandons à la Direction des travaux publics de valider et de tester le modèle théorique de reconfiguration du réseau d'aqueduc entre les deux réseaux d'approvisionnement en eau potable actuels.

Commentaire de la Direction des travaux publics :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Récemment, nous avons eu l'opportunité de tester un modèle théorique dans le cas d'un bris d'équipement survenu dans la partie ouest de la ville et touchant 11 % de la population. Le tout s'est avéré positif, ce qui nous porte à conclure que les modèles déterminés par l'équipe de la Direction du génie sont robustes. Au cours des prochaines années, nous tenterons de valider l'ensemble des modèles dans la mesure où la protection incendie et la qualité de l'eau ne devront pas être mises en péril. Nous validerons le tout avec l'équipe de la Direction du génie qui nous guidera dans ces interventions. ***(Échéancier prévu : en continu)***

3.4.D. Recommandations

Afin d'assurer la disponibilité des articles ou des équipements essentiels aux fonctions critiques de la Ville, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement :

- **de procéder à une analyse de risques pour déterminer le niveau de criticité des articles et des équipements, basée sur les fonctions d'affaires de la Ville;**
- **de modifier le processus de gestion des stocks en assurant la disponibilité des articles et des équipements critiques aux deux magasins.**

Commentaire de la Direction de l'approvisionnement :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.5. Plans et procédures de continuité des affaires

3.5.A. Contexte et constatations

Afin de réagir rapidement et efficacement lors de l'arrivée d'un sinistre ou d'un incident majeur causant une interruption des services, le PCA doit contenir l'ensemble des activités et des procédures à réaliser afin de mettre en application les stratégies de continuité des affaires et ainsi maintenir ou reprendre les opérations en fonction des priorités définies. Cette documentation vise à faciliter la prise rapide des décisions et à accélérer la reprise des opérations dans un mode ordonné malgré la situation de crise en vigueur. La structure de documentation doit indiquer clairement « qui fait quoi, quand, où et comment ». Elle doit prendre en considération différents types d'incidents majeurs, tels que :

- la perte d'accès à un site;
- un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé;
- l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication;
- la perte d'accès à un fournisseur critique.

Cette documentation doit être accessible en tout temps, particulièrement en situation de crise, pour les intervenants concernés.

Nos travaux d'audit nous ont permis d'observer les constats suivants :

- Pour l'ensemble des unités administratives, certaines réflexions ont été réalisées en matière de continuité des affaires, mais **aucune documentation structurée et complète n'a été rédigée à ce sujet.**

- Lors d'incidents majeurs, la DSISC prend instinctivement la coordination de l'événement.
- La situation de confinement due à la pandémie a permis de confirmer la capacité d'utiliser le télétravail comme outil alternatif. Toutefois, **cette solution ne répond pas nécessairement à tous les besoins** et une indisponibilité de l'accès à Internet ou au réseau interne de la Ville affecterait cette solution. Il risque d'en découler des problèmes majeurs selon la durée de l'interruption.
- Historiquement, à chaque événement, l'expérience et l'expertise des employés permettent une réponse efficace guidée par les réflexes dus à la connaissance de l'environnement. De ce fait, certains gestionnaires ont précisé que ce serait le moment opportun pour développer et mettre en place un PCA structuré.
- À la Direction des finances et à la Direction de l'approvisionnement, un exercice de planification en cas de roulement de personnel en fonction des retraites futures est en réflexion. La disponibilité des ressources en cas d'absentéisme anormalement élevé est prise en considération dans leur analyse.
- À la Direction des travaux publics, seule la gestion de l'eau potable est dotée d'un PCA documenté. Les PCA des autres secteurs d'activités sont en cours de réalisation ou à développer, soit :
  - le centre d'appel 311;
  - la voirie;
  - le déneigement;
  - les espaces verts;
  - la gestion des bâtiments;
  - l'entretien spécialisé;

- la gestion des eaux usées;
- la menuiserie.

- Le PMSC est une structure de documentation éprouvée et accessible en tout temps qui pourrait servir de structure de base pour la documentation d'un PCA.

3.5.B. Recommandation

Afin de réagir rapidement et efficacement lors d'un incident majeur causant une interruption des services, nous recommandons à la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, à la Direction des finances, à la Direction de l'approvisionnement, à la Direction de la police, à la Direction des travaux publics et à la Division de l'environnement de développer des plans de continuité des affaires répondant aux quatre scénarios suivants :

- **la perte d'accès à un site;**
- **un taux d'absentéisme anormalement élevé ou la perte d'une ressource humaine clé;**
- **l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication;**
- **la perte d'accès à un fournisseur critique.**

Commentaire commun de la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, de la Direction des finances, de la Direction de l'approvisionnement, de la Direction de la police, de la Direction des travaux publics et de la Division de l'environnement :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de

formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.6. Formation et programme d'exercices en matière de continuité des affaires

3.6.A. Contexte et constatations

L'efficacité avec laquelle la Ville réagit à une interruption de ses opérations dépend de la formation et des connaissances acquises par les intervenants quant à leurs rôles et responsabilités dans la reprise des activités. Un programme de continuité des affaires inclut un mélange équilibré d'exercices et de formation afin d'intégrer les aspects pratiques aux concepts théoriques documentés dans le PCA.

Les sessions de formation et les exercices de continuité des affaires permettent aux ressources impliquées de mettre en pratique les apprentissages théoriques, de se familiariser avec leurs tâches à accomplir et de valider les différentes procédures supportant les activités du PCA. Les exercices permettent de développer des réflexes d'intervention et des automatismes facilitant la prise de décisions lors d'une réelle situation de crise.

De plus, dans un esprit d'amélioration continue de l'état de préparation face à un sinistre ou un incident majeur, les exercices permettent d'évaluer l'efficacité de la

documentation existante et aussi d'identifier les lacunes et les pistes de solutions afin de les corriger.

N'ayant aucun programme de continuité des affaires structuré ni de PCA documenté, la Ville n'a élaboré aucun programme de formation et d'exercices.

Par contre, la situation de confinement due à la pandémie du printemps 2020 a permis de valider l'efficacité du télétravail pour l'ensemble de l'organisation.

Plus spécifiquement au sein de la DSISC et de la Direction de la police, malgré l'absence du programme d'exercices lié au PCA, les procédures opérationnelles en place permettent de valider certaines mesures de mitigation prévues, par exemple le remplacement des ressources en cas d'absentéisme anormalement élevé.

3.6.B. Recommandations

Afin que les intervenants disposent des connaissances requises pour réagir de façon optimale en situation de crise, nous recommandons à la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, à la Direction des finances, à la Direction de l'approvisionnement, à la Direction de la police, à la Direction des travaux publics et à la Division de l'environnement :

- **de développer et de diffuser un plan de formation destiné à tous les intervenants impliqués dans le programme de continuité des affaires;**
- **de mettre en place un programme d'exercices de la continuité des affaires, incluant un calendrier de réalisation et le type d'exercices requis.**

Commentaire commun de la Direction de la sécurité incendie et de la sécurité civile, de la Direction des finances, de la Direction de l'approvisionnement, de la Direction de la police, de la Direction des travaux publics et de la Division de l'environnement :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.7. Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du plan de continuité des affaires

3.7.A. Contexte et constatations

Tout processus d'intervention doit être en constante évolution, que ce soit en fonction de nouveaux apprentissages, de nouvelles réalités, de changements organisationnels ou autres. Dans ce contexte, le PCA doit faire l'objet d'un processus rigoureux de mise à jour et d'évolution, notamment en lien avec les plans d'action issus des exercices.

N'ayant aucun programme de continuité des affaires structuré ni de PCA documenté, la Ville n'a pas mis en place de processus de mise à jour.

3.7.B. Recommandation

Afin d'assurer la pérennité et l'efficacité du programme de gestion de la continuité des affaires et d'en assurer une constante amélioration, nous recommandons à la Direction générale de mettre en place un processus de mise à jour de ce programme, incluant des échéanciers précis.

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de

formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

3.8. Processus de reddition de comptes aux instances

3.8.A. Contexte et constatations

Afin d'assurer une saine gestion du programme de gestion de la continuité des affaires, il est important d'établir des processus de contrôle garantissant l'efficacité de celui-ci dans l'atteinte de ses objectifs ou de l'identification et de la correction des lacunes si l'efficacité du programme n'est pas jugée satisfaisante.

Un processus de reddition de comptes annuelle aux instances est prévu au PMSC, mais **il ne contient aucune information quant à la continuité des affaires.**

3.8.B. Recommandation

Afin de permettre aux instances d'évaluer l'efficacité du programme de continuité des affaires, nous recommandons à la Direction générale de mettre en place un processus de reddition de comptes aux instances.

Commentaire de la Direction générale :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Sous la DSISC, une nouvelle ressource sera embauchée afin de mettre en place le plan d'action global de continuité des affaires de la Ville, d'en assurer le maintien, les suivis et la mise à jour ainsi que les volets de formation et d'amélioration continue. Ce processus sera par la suite instauré et fera suite aux priorités établies dans le plan d'action, et ce, en collaboration avec chacune des directions impliquées (voir notre réponse à la recommandation 3.1.1.B).

Ainsi, cette recommandation s'intégrera spécifiquement au mandat PCA confié à cette direction. ***(Échéancier prévu : décembre 2023)***

4. CONCLUSION

Les récents événements liés au confinement en raison de la pandémie ont permis de constater que l'expérience et l'expertise des employés permettent une réponse efficace, guidée par les réflexes provenant de leur connaissance de l'environnement. Ainsi, nous constatons que l'administration municipale semble avoir géré cette crise de façon diligente malgré l'absence d'un programme de gestion de la continuité des affaires dûment implanté.

Depuis les dernières années, beaucoup d'efforts ont permis de doter la Ville d'outils afin de mieux répondre aux situations de crise, notamment avec le développement du PMSC, selon des types de sinistres ou d'incidents majeurs ciblés. De plus, la réalisation de la vision stratégique 2020-2022 de l'OMSC vise à améliorer les aspects de continuité des opérations municipales en cas d'incidents majeurs.

Toutefois, lors de notre audit, nous avons constaté qu'il y a encore des travaux à réaliser afin que la Ville soit pleinement apte à assurer la continuité des affaires en raison de la perte d'accès à un site, d'un taux d'absentéisme anormalement élevé ou de la perte d'une ressource humaine clé, de l'inaccessibilité aux systèmes d'information et de communication ou de la perte d'accès à un fournisseur critique. L'absence d'un programme de gestion de la continuité des affaires risque de provoquer une réponse inadéquate et inefficace en situation de crise.

Au cours de nos entretiens, nous avons constaté que certaines réflexions sont en cours dans ce domaine, mais aucune unité administrative n'a démarré une

démarche structurée afin de compléter le programme de gestion de la continuité des affaires selon les huit volets évalués dans ce rapport, lesquels sont nécessaires à l'accomplissement complet de ce programme.

Il est impossible d'éliminer les risques de sinistres ou d'incidents majeurs et leurs impacts, et ainsi garantir une continuité des services identique lors de l'apparition de tels incidents. Toutefois, la réalisation des recommandations issues de ce rapport d'audit permettra d'améliorer le niveau de préparation de la Ville et ainsi d'améliorer sa capacité de réaction pour assurer la continuité des affaires critiques en situation de crise et, par conséquent, d'assurer les services essentiels aux citoyens.

ANNEXE I – À PROPOS DE L'AUDIT

En vertu de l'article 107.7 de la LCV, le vérificateur général doit notamment effectuer la vérification des comptes et affaires de la municipalité. Selon les dispositions de l'article 107.8 de la LCV, cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Le présent rapport de mission d'audit indépendant sur la gestion du programme de continuité des affaires s'inscrit dans la foulée de l'application de ces articles de loi.

Le Bureau du vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1 « Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de certification » du *Manuel de CPA Canada – Certification* et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité qui comprend des encadrements en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. En outre, il se conforme aux règles sur l'indépendance et de déontologie du *Code de déontologie* de CPA Canada, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 « Missions d'appréciation directe » du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

La responsabilité du vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit qui était de déterminer si la Ville prend les mesures nécessaires pour assurer la continuité des affaires des fonctions critiques en cas de sinistres

ou d'incidents majeurs créant une interruption des services. À cette fin, nous avons obtenu les éléments probants suffisants et appropriés et notre évaluation est fondée sur les critères d'évaluation suivants jugés valables dans les circonstances :

Volet 1 – Gouvernance, encadrements et structure du programme de gestion de la continuité des affaires

- La Ville devrait prendre les mesures nécessaires pour implanter une culture de la continuité des affaires, qui se traduit notamment par l'établissement d'encadrements édictant les rôles et les responsabilités des différents intervenants dans le cadre d'un programme de continuité des affaires.

Volet 2 – Structure de gestion d'incidents majeurs

- Les unités administratives ont mis en place une structure d'intervention qui prend en charge des interventions aux niveaux stratégique et opérationnel et qui assure une coordination et une communication entre les intervenants externes.

Volet 3 – Analyse de risques et d'impacts

- Les unités administratives procèdent à des analyses de risques et d'impacts afin d'identifier les risques, d'établir des mesures de prévention et de mitigation, et d'identifier les fonctions d'affaires critiques de la Ville en identifiant le TMI de chaque fonction d'affaires.

Volet 4 – Analyse des stratégies de continuité des affaires

- Différentes stratégies de continuité des affaires sont analysées afin d'identifier la meilleure option pour assurer la continuité des affaires selon les besoins identifiés dans les analyses d'impacts.

Volet 5 – Plans et procédures de continuité des affaires

- Les unités administratives développent des plans et des procédures d'intervention afin de mettre en application les stratégies de continuité des

affaires développées pour maintenir les fonctions critiques de la Ville opérationnelles selon les délais de reprise acceptables.

Volet 6 – Formation et programme d'exercices en matière de continuité des affaires

- Les unités administratives ont mis en place un programme de formation et d'exercices afin de valider l'efficacité de leur PCA.

Volet 7 – Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du PCA

- Les unités administratives ont mis en place un processus de mise à jour et d'amélioration continue de la documentation et des outils de gestion pour leur PCA.

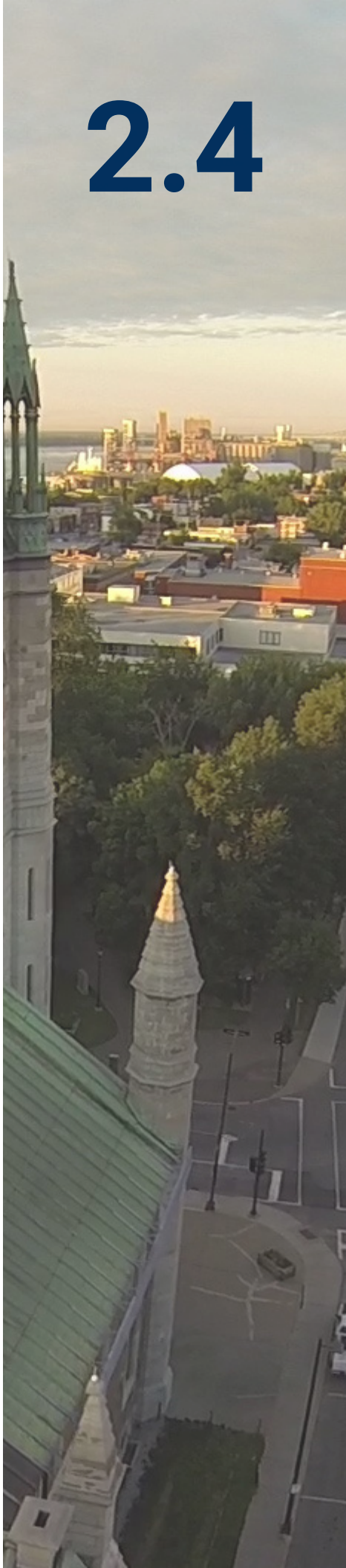
Volet 8 – Processus de reddition de comptes aux instances

- Une reddition de comptes périodique devrait permettre aux instances d'évaluer l'efficacité du programme de continuité des affaires et, le cas échéant, d'obtenir l'assurance que des mesures correctives sont prises si son efficacité n'est pas jugée satisfaisante.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

2.4

Gestion du programme de relève des technologies de l'information



Rapport annuel 2019 – amendé
au conseil municipal

Faits saillants de l'audit

Objectif

L'objectif de cette mission d'audit était d'évaluer si la Direction des technologies de l'information de la Ville de Trois-Rivières (la Ville) prend les mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres et d'incidents majeurs pouvant affecter ses systèmes d'information et ses télécommunications, et ainsi assurer une relève adéquate des technologies de l'information.

Résultats

La mise en place d'un programme de relève des technologies de l'information est un aspect important au sein d'une municipalité. Un tel plan permet d'assurer la disponibilité des systèmes d'information supportant les fonctions d'affaires jugées critiques en cas de sinistre affectant les équipements informatiques.

Nous avons constaté que la Direction des technologies de l'information prend le sujet de la relève des technologies de l'information au sérieux et que plusieurs mesures ont déjà été prises à cet égard.

La Direction des technologies de l'information a mis en place une structure couvrant plusieurs sujets en

Faits saillants de l'audit

Résultats
(suite)

matière de relève des technologies de l'information, ce qui démontre l'importance qu'elle accorde aux enjeux relatifs à une interruption de service due à un éventuel sinistre technologique.

Politiques, directives et structure de coordination de la relève des technologies de l'information

La présence d'un cadre de gouvernance de la relève des technologies de l'information, l'identification des systèmes d'information critiques, la mise en place d'une structure technologique de relève et la présence d'un outil spécialisé dans la production d'un plan de relève des technologies de l'information démontrent un niveau de préparation important de la part de la Direction des technologies de l'information.

Par contre, malgré la présence de ces éléments, il y a encore des mesures à mettre en place afin que la Direction des technologies de l'information soit pleinement apte à répondre à un sinistre technologique, et ainsi assurer la disponibilité des ressources informatiques en support aux fonctions d'affaires critiques de la Ville.

Faits saillants de l'audit

Résultats
(suite)

Au sein du cadre de gouvernance, la structure de coordination de la relève des technologies de l'information, la définition des rôles et des responsabilités des intervenants de la Direction des technologies de l'information en mode « normal » et en mode « situation de relève » et l'identification des responsables substituts sont absents.

Processus de gestion et indicateurs de performance

Il y aurait lieu de mettre en place un processus formel de gestion de la relève des technologies de l'information et des indicateurs de performance tels que :

- la révision des analyses d'impacts sur les affaires;
- la révision des stratégies de relève;
- la mise à jour du plan de relève des technologies de l'information;
- la tenue des différents exercices de relève;
- la production de post-mortem à la suite de l'exécution des exercices de relève.

Faits saillants de l'audit

Résultats
(suite)

Allocation des ressources et des budgets

Aucun budget spécifique n'a été assigné à la relève des technologies de l'information, ce qui peut entraîner une mauvaise préparation de la Direction des technologies de l'information face à un incident majeur au centre de traitement informatique ou dans les locaux abritant des équipements informatiques, et ainsi retarder la reprise des systèmes d'information critiques.

Structure de gestion d'incidents majeurs

Le processus de gestion des incidents en matière de technologies de l'information est incomplet au regard de leur relève. Ainsi, les étapes détaillées, les personnes à contacter et les critères qui déterminent le déclenchement du plan de relève des technologies de l'information sont absents de ce processus.

Analyse de risques et d'impacts

Il n'y a pas de processus formel d'analyse de risques à la Direction des technologies de l'information. Par conséquent, les composantes des systèmes

Faits saillants de l'audit

Résultats (suite)

d'information et des infrastructures des technologies de l'information les plus à risque de causer une panne majeure ou un sinistre technologique, ainsi que les vulnérabilités des espaces physiques, ne sont pas systématiquement évaluées et révisées sur une base régulière.

Aussi, bien que les unités administratives aient été consultées afin de catégoriser les systèmes d'information qu'elles utilisent en trois niveaux de criticité, le temps maximal d'interruption acceptable n'a pas été déterminé par une approche systématique en fonction de critères précis. Il est donc probable que les délais de rétablissement prévus par la Direction des technologies de l'information ne correspondent pas aux besoins réels des unités administratives.

De plus, la perte de données acceptable des unités administratives n'est pas identifiée de façon précise.

Analyse des stratégies de relève des technologies de l'information

La stratégie de relève des technologies de l'information retenue n'est pas clairement

Faits saillants de l'audit

Résultats
(suite)

documentée et diffusée aux intervenants impliqués dans la relève des technologies de l'information. De plus, les dirigeants doivent prendre en considération le fait que le site de relève des technologies de l'information est situé à seulement sept kilomètres du site principal, ce qui ne correspond pas aux meilleures pratiques de l'industrie. Une réévaluation des risques et des solutions alternatives pour répondre à un sinistre majeur qui affecterait les deux sites simultanément permettrait de prendre une décision éclairée à cet effet.

Également, le délai de reprise des systèmes d'information n'est pas basé sur les résultats précis des analyses d'impacts provenant des unités administratives. Ainsi, il est probable que certaines fonctions de la Ville requièrent la reprise des services informatiques dans un délai de moins de 24 heures, mais que celles-ci ne soient pas considérées dans le plan de relève des technologies de l'information.

De plus, la stratégie de prise de copies des données des unités administratives n'implique pas de sauvegarde externe de ces données.

Faits saillants de l'audit

Résultats (suite)

Enfin, le site de relève peut accueillir les systèmes d'information essentiels, soit ceux dont le délai de reprise a été établi à 24 heures. Toutefois, il n'a pas été démontré qu'il serait en mesure de supporter l'ensemble des opérations qui devraient éventuellement être relevées.

Plans et procédures de relève des technologies de l'information

Globalement, la documentation du plan de relève des technologies de l'information inclut la majorité des éléments fondamentaux d'une saine documentation de relève. Toutefois, certains éléments doivent être ajoutés afin d'en améliorer l'efficacité.

Formation et programme d'exercices en matière de relève des technologies de l'information

Le fonctionnement de la relève de plusieurs des systèmes essentiels est validé lors d'activités opérationnelles, mais il n'y a pas de programmes de formation et d'exercices formels du plan de relève des technologies de l'information.

Faits saillants de l'audit

Résultats

(suite)

Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du plan de relève des technologies de l'information

Certains volets essentiels du plan de relève des technologies de l'information ne sont pas inclus dans le processus de mise à jour du plan, tels que la rotation du personnel.

Processus de reddition de comptes aux instances

Un cadre de gouvernance est en vigueur, mais il n'inclut pas spécifiquement un processus de reddition de comptes annuelle aux instances en matière de relève des technologies de l'information.

Faits saillants de l'audit

Recommandations

Nous avons formulé différentes recommandations à l'entité auditée, lesquelles sont présentées intégralement ci-contre.

Nous tenons à souligner que la direction de l'entité auditée a adhéré à toutes nos recommandations.

Les commentaires de la direction auditée sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

Politiques, directives et structure de coordination de la relève des technologies de l'information

- Ajouter les éléments suivants au cadre de gouvernance du plan de relève des technologies de l'information :
  - une structure de coordination de la relève des technologies de l'information, incluant l'identification des responsables et des substituts pour chaque secteur d'activité;
  - la définition des rôles et des responsabilités des intervenants de la Direction des technologies de l'information en mode « normal » et en mode « situation de relève »;
  - l'identification des substituts dans l'éventuelle structure de coordination. **(3.1.1.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Processus de gestion et indicateurs de performance

- Mettre en place un processus formel de gestion, incluant des indicateurs de performance sur l'état de préparation en matière de relève des technologies de l'information. **(3.1.2.B)**

Allocation des ressources et des budgets

- Effectuer les démarches nécessaires auprès de la Direction générale afin d'obtenir un budget récurrent dédié à la relève des technologies de l'information, notamment pour l'amélioration continue du plan de relève des technologies de l'information, pour les exercices annuels et pour la mise à niveau des équipements technologiques de relève. **(3.1.3.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Structure de gestion d'incidents majeurs

- Modifier la structure de gestion des incidents de la Direction des technologies de l'information afin d'y inclure les aspects spécifiques à un incident pouvant déclencher le plan de relève des technologies de l'information, soit :
  - un processus de mobilisation des ressources de relève des technologies de l'information;
  - une coordination des activités et des interventions;
  - une communication rapide et efficace entre les divers intervenants et parties prenantes impliqués dans la relève des technologies de l'information;
  - un processus de prise de décisions avec des critères précis quant au déclenchement de la relève des technologies de l'information. **(3.2.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Analyse de risques et d'impacts

- Identifier les risques majeurs inhérents aux infrastructures et aux équipements technologiques ainsi qu'aux édifices les abritant. **(3.3.B)**

- Mettre en place les mesures de mitigation requises. **(3.3.B)**

- Recueillir auprès des unités administratives leurs exigences minimales de service clairement définies et basées sur leurs besoins opérationnels et de relève des technologies de l'information. **(3.3.C)**

- Identifier le temps maximal acceptable d'une interruption de leurs fonctions et des systèmes d'information les supportant. **(3.3.C)**

- Identifier la perte de données acceptable en cas de sinistre technologique. **(3.3.C)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Analyse des stratégies de relève des technologies de l'information

- Documenter clairement la stratégie de relève des technologies de l'information et la communiquer à tous les intervenants impliqués dans la relève des technologies de l'information. **(3.4.B)**

- Évaluer le risque lié au fait que le site de relève des technologies de l'information est situé à seulement sept kilomètres du site principal et identifier des solutions alternatives pour répondre à un sinistre majeur qui affecterait les deux sites simultanément. **(3.4.B)**

- Adapter la stratégie de relève des technologies de l'information en fonction des besoins précis émis par les unités administratives. **(3.4.B)**

- Mettre en place un processus de prise de copies de sauvegarde répondant aux besoins des unités administratives incluant une conservation à l'extérieur du centre de traitement informatique de la Ville. **(3.4.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

- S'assurer que le site de relève des technologies de l'information peut accueillir l'ensemble des systèmes d'information de la Direction des technologies de l'information qui devraient éventuellement être relevés. **(3.4.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Plans et procédures de relève des technologies de l'information

- Ajouter au plan de relève des technologies de l'information :
  - un processus d'alerte et de mobilisation;
  - les activités de coordination, de logistique, de recouvrement des systèmes d'information catégorisées « souhaitables » et « optionnelles » ainsi que celles de retour à la normale;
  - la liste des fournisseurs externes et des autres tierces parties qui doivent participer aux activités de relève des technologies de l'information, incluant leurs coordonnées pour les contacter;
  - les documents manquants pour avoir un plan totalement détaillé et exécutable;
  - la synchronisation des schémas d'infrastructure des équipements des technologies de l'information avec la documentation de relève des technologies de l'information. **(3.5.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Formation et programme d'exercices en matière de relève des technologies de l'information

- Développer et diffuser un plan de formation destiné à tous les intervenants impliqués dans le programme de relève des technologies de l'information. **(3.6.B)**

- Mettre en place un calendrier d'exercices pour les membres des équipes d'intervention de relève des technologies de l'information. Ce programme doit notamment inclure les types d'exercices requis et la liste des intervenants impliqués en fonction du type d'exercice. **(3.6.C)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

- Réaliser sur une base régulière, au minimum annuellement, des exercices de relève des technologies de l'information où chacun des exercices requiert :
  - un document de planification incluant les objectifs de l'exercice;
  - un plan de communication;
  - un rapport de bilan de l'exercice;
  - un plan d'action pour corriger les lacunes observées. **(3.6.C)**

Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du plan de relève des technologies de l'information

- Améliorer le processus de mise à jour du plan de relève des technologies de l'information en ajoutant les éléments suivants :
  - le suivi des changements organisationnels;
  - les éléments issus des constatations observées lors des exercices de ce plan. **(3.7.B)**

Faits saillants de l'audit

Recommandations (suite)

Processus de reddition de comptes aux instances

- Mettre en place un processus de reddition de comptes aux instances. **(3.8.B)**

Table des matières

1. Contexte de l'audit 267

1.1. Gestion de la relève des technologies de l'information 268

1.2. Différences entre la gestion de la continuité des affaires et la gestion de la relève des technologies de l'information 272

2. Objectif et portée de l'audit 274

3. Résultats de l'audit 277

3.1. Gouvernance, encadrements et structure du programme de relève des technologies de l'information 277

3.1.1. Politiques, directives et structure de coordination de la relève des technologies de l'information 278

3.1.2. Processus de gestion et indicateurs de performance 281

3.1.3. Allocation des ressources et des budgets 282

3.2. Structure de gestion d'incidents majeurs 283

3.3. Analyse de risques et d'impacts 286

3.4. Analyse des stratégies de relève des technologies de l'information 290

3.5. Plans et procédures de relève des technologies de l'information 294

3.6. Formation et programme d'exercices en matière de relève des technologies de l'information 297

3.7. Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du plan de relève des technologies de l'information 301

3.8. Processus de reddition de comptes aux instances 303

4. Conclusion 305

Annexe I – À propos de l'audit 308

Liste des sigles

DTI	Direction des technologies de l'information	PRTI	plan de relève des technologies de l'information
LCV	*Loi sur les cités et villes*	TI	technologies de l'information

1. CONTEXTE DE L'AUDIT

Les organisations, telles que la Ville de Trois-Rivières (la Ville), sont aujourd'hui plus vulnérables que jamais puisque des incidents locaux ou régionaux, d'ordre naturel, technologique ou social ont maintenant des répercussions majeures sur le fonctionnement normal de celles-ci.

La Ville offre des services à plus de 138 000 citoyens. Parmi ces services, se trouvent des services essentiels tels que :

- la sécurité incendie et la sécurité civile;
- le service de police;
- les travaux publics;
- les finances;
- l'approvisionnement.

Ces services essentiels sont alimentés par des systèmes d'information, de communication et de technologies sous la responsabilité de la Direction des technologies de l'information (DTI). Plus d'une centaine d'édifices sont reliés au réseau informatique de la Ville, dont quatre sont jugés prioritaires :

- l'hôtel de ville;
- le centre de service aux citoyens;
- le site de relève des technologies de l'information (TI);
- le quartier général de la police.

Les services essentiels de la Ville devant être opérationnels en tout temps, il est primordial pour la DTI de se préparer à toute éventualité de sinistre majeur pouvant perturber fortement ou causer l'arrêt des opérations supportant les services essentiels. C'est le processus de gestion du programme de relève des technologies de l'information qui prend en compte cet aspect et qui a pour but de minimiser les impacts en cas d'interruption de service.

1.1. Gestion de la relève des technologies de l'information

La gestion de la relève des TI est un élément parallèle et lié à la gestion de la continuité des affaires[12]. Il s'agit d'un processus de planification assurant la reprise des systèmes d'information et l'accessibilité aux infrastructures technologiques sans lesquels les activités critiques de la Ville ne pourraient fonctionner advenant qu'un événement inattendu interrompe les opérations normales des services technologiques.

La gestion de la relève des TI prévoit les stratégies et les procédures pour reprendre ces opérations dans un autre lieu, ou avec d'autres moyens, à l'intérieur des délais acceptables selon les besoins identifiés par les unités administratives utilisant les services offerts par la DTI. Ces délais acceptables sont définis par l'objectif du temps de reprise (OTR) requis.

[12] Le volet « Gestion du programme de continuité des affaires » a fait l'objet d'un audit distinct dont les résultats sont intégrés au rapport annuel 2020 du vérificateur général.

La gestion de la relève des TI doit reposer sur un programme qui comprend les éléments suivants :

- **Gouvernance, encadrements et structure du programme de relève des TI**

  La structure du programme de relève des TI repose sur une gouvernance (p. ex. l'attribution des responsabilités, les mécanismes de gestion et les indicateurs de performance) visant à obtenir une gestion efficace de la relève des TI. Elle définit les encadrements nécessaires à la mise en place de stratégies adéquates, d'une culture de la relève des TI et des objectifs pertinents, mesurables et atteignables.

- **Structure de gestion d'incidents majeurs**

  La DTI doit mettre en place une structure de gestion d'incidents majeurs qui prend en charge les interventions de relève des TI du point de vue stratégique et opérationnel. Cette structure assure une coordination et une communication entre les intervenants et les parties prenantes, en plus d'offrir les outils d'aide à la décision pour le déclenchement du PRTI.

- **Analyse de risques et d'impacts**

  L'analyse de risques identifie les composantes des systèmes et des infrastructures les plus à risque de causer une interruption de service des technologies (p. ex. le niveau de protection du centre de traitement informatique, la dépendance à un fournisseur de communication). Cette analyse permet aussi l'identification et la mise en place de mesures de prévention ou de mitigation afin de réduire les probabilités d'occurrence des risques et des impacts.

L'analyse des impacts sur les affaires est en soi une étape de la démarche de gestion de la continuité des affaires. Les résultats de cette analyse sont utilisés comme fondation du PRTI. Ils permettent d'identifier adéquatement les systèmes d'information et les équipements technologiques requis pour supporter les activités des unités administratives de la Ville. Ils permettent également d'établir le niveau de criticité et un ordre chronologique de reprise en cas de sinistre ou d'interruption des services offerts par la DTI.

Ainsi, l'analyse d'impacts sur les affaires permet d'identifier :

- les objectifs de temps de reprise (OTR), soit la durée maximale acceptable pour la reprise des opérations;
- les objectifs de point de recouvrement (OPR), soit la perte de données acceptable en cas de sinistre technologique;
- les systèmes et les ressources des TI essentiels au maintien des activités des unités administratives.

- **Analyse des stratégies de relève des TI**

Les stratégies de relève des TI correspondent aux mesures mises en place afin de répondre aux besoins des TI identifiés dans le cadre de l'analyse d'impacts sur les affaires. Plusieurs scénarios sont évalués afin d'identifier les stratégies optimales pour respecter le temps maximal d'interruption acceptable et de prévoir les systèmes, les ressources, les données et les équipements de TI requis afin de répondre à ces besoins en cas de sinistre.

Les stratégies de relève des TI doivent également prendre en considération la perte de données acceptable pour les unités administratives.

- **Plans et procédures de la relève des TI**

  La documentation de la relève des TI permet de réagir adéquatement en fournissant toutes les indications requises pour reprendre les opérations des systèmes d'information et des infrastructures des TI critiques en situation de crise. Elle identifie la liste des activités à réaliser, les responsables et la chronologie de l'exécution de ces activités ainsi que les outils nécessaires pour en assurer l'efficacité.

- **Formation et programme d'exercices en matière de relève des TI**

  Tous les intervenants impliqués dans la reprise des opérations à la suite d'un sinistre ou d'un incident majeur interrompant les opérations normales de la DTI ont reçu une formation en conséquence, notamment en participant à la mise en place des processus de relève des TI et en participant à des exercices de validation du PRTI.

  La seule façon de valider adéquatement les mesures de relève des TI et leurs procédures est de procéder à des exercices d'évaluation régulièrement. Les exercices sont préparés en fonction des objectifs à atteindre et le bilan d'exercice évalue l'atteinte de ces objectifs et les actions correctives des lacunes observées.

  Un programme d'exercices doit permettre de faire évoluer la capacité de la DTI à répondre adéquatement à toute forme de sinistre.

- **Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du PRTI**

  Afin d'être efficace et d'en assurer la pérennité, la documentation du PRTI doit être actualisée en tout temps selon un processus formel.

- **Processus de reddition de comptes aux instances**

  Le processus de reddition de comptes vise à assurer une saine gestion du PRTI et à permettre aux instances d'évaluer son efficacité. Il importe d'établir des processus de contrôle pour évaluer l'atteinte des objectifs du PRTI et, le cas échéant, d'apporter les mesures correctives qui s'imposent dans les circonstances.

1.2. Différences entre la gestion de la continuité des affaires et la gestion de la relève des technologies de l'information

Le **programme de gestion de la continuité des affaires** vise à assurer le maintien des fonctions d'affaires des différentes entités de la Ville en situation de sinistre ou d'incident majeur pouvant causer une interruption des services. Il prend en considération les hypothèses de sinistres aux sites des unités administratives, la perte de ressources humaines clés, l'inaccessibilité aux systèmes d'information ou la perte d'un fournisseur critique. L'analyse des impacts est réalisée sur les fonctions d'affaires, selon la mission de l'organisation et de chaque direction. Le temps maximal d'interruption est défini exclusivement en fonction des besoins d'affaires.

Le **programme de gestion de la relève des technologies de l'information** vise l'hypothèse d'un incident majeur au centre de traitement informatique ou dans les locaux abritant les équipements informatiques. L'analyse des impacts est réalisée sur la perte d'accès aux systèmes d'information, selon les besoins des unités administratives. L'objectif du temps de reprise (OTR) est déterminé en fonction de ces besoins et des contraintes technologiques et financières. Le PRTI vise les activités requises pour remonter les équipements informatiques, les réseaux de communication et les systèmes d'information selon leur niveau de criticité.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions des articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV)[13], nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la gestion du programme de relève des TI.

L'objectif de cette mission d'audit était d'évaluer si la DTI de la Ville prend les mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres et d'incidents majeurs pouvant affecter ses systèmes d'information et ses télécommunications, et ainsi assurer une relève adéquate des TI.

Pour cet audit, nous nous sommes basés sur les meilleures pratiques en termes de gestion de la relève des TI et, notamment, sur les documents suivants :

- *Guide de bonnes pratiques*, Business Continuity Institute, 2018;
- *Business Continuity & Disaster Recovery*, Susan Snedaker, Syngress, 2007;
- *ISO 22301 – Systèmes de management de la continuité d'activité*, octobre 2019;
- *ISO 27001 – Systèmes de management de la sécurité de l'information*, octobre 2013;
- *ISO 27031 – Lignes directrices pour la préparation des technologies de la communication et de l'information pour la continuité d'activité*, mars 2011.

[13] RLRQ, chapitre C-19, à jour au 1er juin 2020.

Nos travaux d'audit ont inclus les volets suivants :

- Volet 1 – Gouvernance, encadrements et structure du programme de relève des TI;
- Volet 2 – Structure de gestion d'incidents majeurs;
- Volet 3 – Analyse de risques et d'impacts;
- Volet 4 – Analyse des stratégies de relève des TI;
- Volet 5 – Plans et procédures de relève des TI;
- Volet 6 – Formation et programme d'exercices en matière de relève des TI;
- Volet 7 – Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du PRTI;
- Volet 8 – Processus de reddition de comptes aux instances.

À cet effet, nous avons recueilli de l'information au cours d'entrevues avec les gestionnaires de la DTI. Nous avons également pris connaissance de différents documents mis à notre disposition.

La période visée par notre audit s'échelonne de janvier à juillet 2020 et les résultats de nos travaux sont basés sur l'état de la situation qui prévalait au 31 juillet 2020. Par conséquent, les modifications ou les améliorations qui auraient pu être apportées ultérieurement ne sont pas reflétées dans le présent rapport.

L'annexe I intitulée « À propos de l'audit » présente les informations sur le cadre normatif afférent à la présente mission, la responsabilité du vérificateur général ainsi que le processus d'audit, dont les critères d'évaluation utilisés.

À noter que les aspects suivants sont exclus de la portée de notre audit :

- Le programme de continuité des affaires, qui assure la continuité des fonctions des unités administratives en cas de sinistre ou d'incident majeur provoquant une interruption de leurs services, qui est couvert par un rapport distinct en 2020;
- Le centre d'urgence 911 qui est assuré par un fournisseur externe.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Gouvernance, encadrements et structure du programme de relève des technologies de l'information

Un programme de relève des TI est efficace s'il comporte les éléments essentiels permettant la mise en place de stratégies adéquates, d'une culture de la relève des TI ainsi que des objectifs pertinents, mesurables et atteignables.

Parmi ces éléments essentiels, soulignons les suivants :

- les politiques, les directives et la structure de coordination de la relève des TI;
- le processus de gestion et les indicateurs de performance;
- l'allocation des ressources et des budgets.

Les mécanismes d'encadrement du programme de relève des TI visent à assurer la disponibilité des systèmes d'information et de communication aux diverses unités administratives de la Ville pour la bonne marche de leurs opérations. Ces encadrements et les autres éléments du programme de relève des TI visent la reprise des fonctions critiques de la Ville en cas de sinistre ou d'un incident majeur causant une interruption de service des TI. De tels mécanismes favorisent la prise en charge des responsabilités de tous les intervenants en situation de crise au sein de la DTI.

3.1.1. Politiques, directives et structure de coordination de la relève des technologies de l'information

3.1.1.A. Contexte et constatations

La Ville doit prendre les mesures nécessaires pour implanter une culture de la relève des TI, qui se traduit notamment par l'établissement d'encadrements spécifiques à cet effet. Des documents doivent être disponibles pour déterminer la portée, les exigences, les rôles et les responsabilités des intervenants dans le cadre d'un programme de relève des TI. Ces documents prennent généralement la forme de politiques administratives et de directives. Ils n'établissent pas comment le programme de relève des TI doit être composé ou mis en place, mais précisent les objectifs à atteindre et les responsabilités des intervenants.

La structure de coordination du programme de relève des TI permet d'arrimer les activités de supervision, de coordination et de mise en œuvre des initiatives en matière de relève des TI afin que celles-ci soient structurées et efficaces. Cette structure doit identifier les responsabilités des intervenants en mode « normal », pour les étapes de planification et de préparation du PRTI, ainsi qu'en mode « crise », soit lors du déclenchement du PRTI. Quoique basée sur la structure organisationnelle de la DTI, cette cellule de coordination ajoute de la flexibilité en situation de crise en précisant les personnes désignées à agir à titre de substituts aux dirigeants en poste.

Nos travaux d'audit nous ont permis d'effectuer les constats suivants :

- L'analyse de la gestion du PRTI démontre les différentes étapes déjà réalisées en matière de relève des TI, soit :
  - la démarche pour identifier les services essentiels;
  - les diagrammes de l'infrastructure du réseau et des équipements afin d'identifier les redondances assurant la continuité des services;
  - les outils utilisés dans la gestion du programme de relève des TI.
- Un cadre de gouvernance a été mis en place depuis mars 2020. Il indique le gestionnaire du PRTI et le nom des ambassadeurs du PRTI au sein de chaque unité administrative ainsi que leurs responsabilités. De plus, ce cadre de gouvernance identifie les objectifs à atteindre pour chacune des phases du programme de relève des TI. **Par contre, certains aspects sont absents de ce cadre tels que :**
  - **la structure de coordination de la relève des TI;**
  - **la définition des rôles et des responsabilités des intervenants de la DTI en mode « normal » et en mode « situation de relève »;**
  - **l'identification des responsables substituts dans l'éventuelle structure de coordination.**

3.1.1.B. Recommandation

Afin d'assurer une planification et une réponse adéquates et efficaces face à une situation de déclenchement du plan de relève des technologies de l'information, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information d'ajouter les éléments suivants au cadre de gouvernance du plan de relève des technologies de l'information :

- **une structure de coordination de la relève des technologies de l'information, incluant l'identification des responsables et des substituts pour chaque secteur d'activité;**
- **la définition des rôles et des responsabilités des intervenants de la Direction des technologies de l'information en mode « normal » et en mode « situation de relève »;**
- **l'identification des substituts dans l'éventuelle structure de coordination.**

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous dresserons un plan avec la structure de coordination de la relève en définissant l'ensemble des rôles et des responsabilités des intervenants et leurs substituts. Toutes ces informations seront concentrées dans un site Intranet dédié. ***(Échéancier prévu : juin 2021)***

3.1.2. Processus de gestion et indicateurs de performance

3.1.2.A. Contexte et constatations

La mise en place d'un processus formel de gestion de la relève des TI ainsi que d'indicateurs de performance est essentielle afin d'assurer l'efficacité et la pérennité du PRTI.

Malgré la présence d'un cadre de gouvernance du PRTI, **nous avons constaté l'absence du processus de gestion et d'indicateurs de performance afin d'en évaluer l'efficacité. Ces indicateurs fournissent des pistes de vérification quant au suivi des activités en matière de relève des TI. Il peut s'agir, à titre d'exemple, de :**

- **la révision des analyses d'impacts sur les affaires;**
- **la révision des stratégies de relève;**
- **la mise à jour du PRTI;**
- **la tenue des différents exercices de relève;**
- **la production de post-mortem à la suite de l'exécution des exercices de relève.**

3.1.2.B. Recommandation

Dans le but de maintenir l'efficacité et la pérennité du programme de relève des technologies de l'information, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information de mettre en place un processus formel de gestion, incluant des indicateurs de performance sur l'état de préparation en matière de relève des technologies de l'information.

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous élaborerons des indicateurs de performance et nous modifierons les processus de changement en place afin d'inclure des tâches de maintien à jour des documents. Dans ces modifications, nous allons nous assurer que la documentation est à jour lorsque l'infrastructure est modifiée. ***(Échéancier prévu : octobre 2021)***

3.1.3. Allocation des ressources et des budgets

3.1.3.A. Contexte et constatations

La mise en place d'un programme de relève des TI ne peut être une démarche ponctuelle réalisée par projet et non intégrée aux opérations courantes. Elle doit s'appuyer sur une allocation récurrente de ressources financières, matérielles et humaines.

Nous avons constaté l'absence d'un budget alloué spécifiquement à la gestion de la relève des TI. Les activités liées à la relève des TI font partie du budget opérationnel global de la DTI.

Un manque de ressources humaines ou financières dédiées à la relève des TI risque d'entraîner une mauvaise préparation de la DTI face à un incident majeur au centre de traitement informatique ou dans les locaux abritant des équipements informatiques, et ainsi retarder la reprise des systèmes d'information critiques.

3.1.3.B. Recommandation

Dans le but de maintenir la qualité de service répondant aux besoins des unités administratives, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information d'effectuer les démarches nécessaires auprès de la Direction générale afin d'obtenir un budget récurrent dédié à la relève des technologies de l'information, notamment pour l'amélioration continue du plan de relève des technologies de l'information, pour les exercices annuels et pour la mise à niveau des équipements technologiques de relève.

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Un budget de 75 000 $ a été accordé pour l'amélioration et le maintien du plan de relève. Ce budget sera également utilisé pour les exercices, des services professionnels, de la formation ainsi que des achats d'équipements ou de logiciels liés à la relève. ***(Échéancier prévu : janvier 2021)***

3.2. Structure de gestion d'incidents majeurs

3.2.A. Contexte et constatations

Lorsqu'un sinistre technologique survient, la Ville et la DTI en particulier doivent réagir rapidement et de façon efficace afin d'en minimiser les impacts et de reprendre rapidement le cours de leurs opérations.

Une structure de gestion d'incidents majeurs efficace repose sur une bonne compréhension, de la part des intervenants désignés, de leurs rôles et de leurs responsabilités, de leurs domaines de préoccupation, des outils à utiliser et des protocoles de communication devant être appliqués.

Le processus d'alerte et de mobilisation doit être documenté et diffusé aux intervenants. Des critères d'aide à la décision doivent être définis et une liste des contacts doit être accessible en situation d'incidents. Des outils de communication doivent également être disponibles en tout temps.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons observé la présence d'une structure de gestion des incidents en lien avec la cybersécurité et la présence d'un système de classement des incidents par le biais du centre d'appels 611 (support informatique). **Cependant, nous avons constaté que ce processus est incomplet au regard de la relève des TI. Ainsi, les étapes détaillées, les personnes à contacter et les critères qui déterminent le déclenchement du PRTI sont absents de ce processus.**

3.2.B. Recommandation

Afin d'améliorer l'efficacité des intervenants dans l'éventualité d'un incident majeur pouvant causer une interruption des services, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information de modifier sa structure de gestion des incidents afin d'y inclure les aspects spécifiques à un incident pouvant déclencher le plan de relève des technologies de l'information, soit :

- **un processus de mobilisation des ressources de relève des technologies de l'information;**
- **une coordination des activités et des interventions;**
- **une communication rapide et efficace entre les divers intervenants et parties prenantes impliqués dans la relève des technologies de l'information;**
- **un processus de prise de décisions avec des critères précis quant au déclenchement de la relève des technologies de l'information.**

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Un site sera créé afin d'assembler l'ensemble des documents et des processus existants. Les processus et documents manquants seront créés.

Ce site contiendra un calendrier d'exercices et la liste des intervenants afin de faciliter la communication et la prise de décisions lors du déclenchement du plan de relève. ***(Échéancier prévu : juillet 2021)***

3.3. Analyse de risques et d'impacts

3.3.A. Contexte et constatations

L'analyse de risques et l'analyse d'impacts sur les affaires sont deux composantes essentielles à une démarche de relève des TI efficace.

L'**analyse de risques** indique les composantes des systèmes d'information et des infrastructures des TI les plus à risque de causer une panne majeure ou un sinistre technologique. Elle permet aussi l'identification et la mise en place de mesures de prévention ou de mitigation afin de réduire les probabilités d'occurrence et les impacts.

L'**analyse d'impacts sur les affaires** vise à évaluer les conséquences d'une interruption des services technologiques. Les unités administratives doivent transmettre à leur fournisseur de services des TI, c'est-à-dire à la DTI, des exigences minimales de service clairement définies et basées sur leurs besoins opérationnels et de relève des TI. Ces exigences proviennent d'une démarche d'analyse des impacts sur les affaires qui établit les tolérances maximales à une interruption de service des TI et qui identifie l'objectif du temps de reprise (OTR) ainsi que la perte de données acceptable qui correspond aux objectifs de point de recouvrement (OPR).

Ce sont ces exigences qui serviront à identifier les services des TI critiques et leur tolérance à l'interruption et à la perte de données puis à développer les stratégies de relève des TI, les ententes de service et les protocoles d'alerte et de

communication en cas de sinistre. La relève des TI répondra ainsi aux besoins réels, identifiés et justifiés des unités administratives.

Nos travaux d'audit nous ont permis de faire les constatations suivantes :

- **Il n'y a pas de processus formel d'analyse de risques à la DTI. Par conséquent, les composantes des systèmes d'information et des infrastructures des TI les plus à risque de causer une panne majeure ou un sinistre technologique, ainsi que les vulnérabilités des espaces physiques, ne sont pas systématiquement évaluées et révisées sur une base régulière.**
- Une analyse d'impacts sur les affaires a été réalisée et coordonnée par la DTI auprès de chaque direction à partir de la liste des applications utilisées par la Ville. Elle a permis d'établir une priorisation de leurs activités selon trois catégories :
  - Essentielles (des activités indispensables à la poursuite des opérations d'une unité administrative) = délai de reprise de 24 heures;
  - Souhaitables (des activités de moindre importance) = délai de reprise de 48 heures;
  - Optionnelles (des activités non essentielles pouvant supporter une longue période d'indisponibilité) = délai de reprise de sept jours.
- **L'analyse d'impacts réalisée par la DTI n'a pas fait l'objet d'une démarche complète, avec des critères précis tels que les impacts financiers, les impacts opérationnels, les impacts sur l'image ou les impacts légaux, et ce, en fonction du temps d'indisponibilité des services. Cette analyse doit être réalisée par les représentants de chacune des unités administratives. De ce fait :**

- **Le temps maximal d'interruption acceptable des systèmes d'information supportant les opérations des unités administratives n'est pas défini précisément;**
- **La perte de données acceptable des unités administratives n'est pas identifiée de façon précise.**

Dans ce contexte, il est plausible que certains systèmes d'information supportant des activités critiques ne soient pas synchronisés avec le temps maximal d'interruption acceptable par les unités administratives et que la perte de données acceptable ne corresponde pas aux stratégies de conservation des données en place à la DTI.

3.3.B. Recommandations

Afin d'appliquer des mesures de prévention et de mitigation adéquates, et ainsi diminuer la vulnérabilité du réseau informatique et des systèmes d'information, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information :

- **d'identifier les risques majeurs inhérents aux infrastructures et aux équipements technologiques ainsi qu'aux édifices les abritant;**
- **de mettre en place les mesures de mitigation requises.**

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Nous reverrons l'analyse des risques selon les bonnes pratiques :

- *identifier les risques majeurs inhérents aux infrastructures et aux équipements technologiques ainsi qu'aux édifices les abritant;*
- *mettre en place les mesures de mitigation requises.* ***(Échéancier prévu : septembre 2021)***

3.3.C. Recommandations

Afin d'améliorer le niveau de préparation et de connaître les priorités exactes de remise en service des systèmes d'information en cas d'interruption de service, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information :

- **de recueillir auprès des unités administratives leurs exigences minimales de service clairement définies et basées sur leurs besoins opérationnels et de relève des technologies de l'information;**
- **d'identifier le temps maximal acceptable d'une interruption de leurs fonctions et des systèmes d'information les supportant;**
- **d'identifier la perte de données acceptable en cas de sinistre technologique.**

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Nous reverrons l'analyse des risques selon les bonnes pratiques :

- *recueillir auprès des unités administratives leurs exigences minimales de service clairement définies et basées sur leurs besoins opérationnels et de relève des TI;*
- *identifier le temps maximal acceptable d'une interruption de leurs fonctions et des systèmes d'information les supportant;*

- *identifier la perte de données acceptable en cas de sinistre technologique.* ***(Échéancier prévu : décembre 2021)***

3.4. Analyse des stratégies de relève des technologies de l'information

3.4.A. Contexte et constatations

L'analyse des stratégies de relève des TI vise à identifier les solutions potentielles répondant aux besoins des analyses d'impacts en termes de délais acceptables pour la reprise des activités. Différentes solutions sont évaluées afin d'obtenir la stratégie optimale. La stratégie de relève des TI doit permettre d'assurer la disponibilité des infrastructures technologiques, des liens de communication et des systèmes d'information requis pour supporter les activités critiques de la Ville en cas d'incidents causant une interruption des services des TI. La stratégie de relève des TI doit identifier le site de relève, la méthode de transfert des opérations informatiques et les ententes avec des fournisseurs externes, si requis.

La stratégie de relève des TI doit également prendre en considération la perte de données acceptable et adapter la stratégie de prise de copies des données en conséquence.

Nos travaux d'audit nous ont permis d'observer que :

- l'inventaire des services d'affaires a été pris en considération selon les trois niveaux de criticité indiqués lors de l'analyse d'impacts et que la liste des applications et des dépendances a été établie en conséquence;

- les services de courriels, d'Internet et de téléphonie sont gérés par la DTI et sont considérés comme essentiels;
- la stratégie de relève consiste à utiliser un site de relève prédéterminé possédant les infrastructures de télécommunications et les équipements informatiques nécessaires pour supporter l'ensemble des systèmes d'information essentiels;
- les diagrammes des réseaux et des salles de serveurs obtenus démontrent la stratégie de reprise et de redondance retenue;
- les liens de télécommunications sont en mode actif/actif, ce qui signifie qu'un réseau alternatif prend la relève immédiatement en cas de défaillance;
- la stratégie de prise de copies des données est un projet en cours devant se terminer en 2020 et qui doit permettre une copie sur disque de l'ensemble des données;
- des exercices annuels valident la qualité et l'efficacité de la redondance des équipements technologiques requis pour la stratégie de relève des TI;
- la stratégie en place correspond aux besoins des unités administratives de façon globale. **Toutefois, les éléments suivants représentent des risques potentiels :**
  - **la stratégie de relève des TI n'est pas clairement documentée et diffusée aux intervenants impliqués dans la relève des TI,**
  - **le site de relève des TI est situé à seulement sept kilomètres du site principal, ce qui est considéré dans la même zone advenant un sinistre majeur,**
  - **le délai de reprise des systèmes d'information n'est pas basé sur les résultats précis des analyses d'impacts provenant des unités administratives. Ainsi, il est probable que certaines fonctions de la**

Ville requièrent la reprise des services informatiques dans un délai de moins de 24 heures, mais que celles-ci ne soient pas considérées dans le PRTI,

- **la stratégie de prise de copies des données n'implique pas de sauvegarde externe de ces données,**
- **le site de relève peut accueillir les systèmes d'information essentiels, soit ceux dont le délai de reprise a été établi à 24 heures. Toutefois, il n'a pas été démontré qu'il serait en mesure de supporter l'ensemble des opérations qui devraient éventuellement être relevées. En cas de sinistre prolongé, le PRTI doit aussi prendre en considération les systèmes requis dans un délai de 48 heures et plus. Donc, le site de relève doit avoir la capacité physique d'accueillir des équipements supplémentaires pour les systèmes pouvant supporter une plus longue période d'inactivité, ce qui n'est pas démontré actuellement par le PRTI.**

3.4.B. Recommandations

Afin d'améliorer le niveau de préparation et de s'assurer que la stratégie de relève des technologies de l'information correspond aux besoins des unités administratives de la Ville, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information :

- **de documenter clairement la stratégie de relève des technologies de l'information et de la communiquer à tous les intervenants impliqués dans la relève des technologies de l'information;**
- **d'évaluer le risque lié au fait que le site de relève des technologies de l'information est situé à seulement sept kilomètres du site principal et d'identifier des solutions alternatives pour répondre à un sinistre majeur qui affecterait les deux sites simultanément;**
- **d'adapter la stratégie de relève des technologies de l'information en fonction des besoins précis émis par les unités administratives;**
- **de mettre en place un processus de prise de copies de sauvegarde répondant aux besoins des unités administratives incluant une conservation à l'extérieur du centre de traitement informatique de la Ville;**
- **de s'assurer que le site de relève des technologies de l'information peut accueillir l'ensemble des systèmes d'information de la Direction des technologies de l'information qui devraient éventuellement être relevés.**

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Nous documenterons clairement la stratégie de relève et nous la communiquerons à tous les intervenants impliqués en matière de TI.

Nous évaluerons le risque lié au fait que le site de relève des TI est situé à seulement sept kilomètres du site principal et nous identifierons des solutions alternatives pour répondre à un sinistre majeur qui affecterait les deux sites simultanément.

Des stratégies et des processus de relève seront définis en lien avec les données recueillies préalablement par chaque unité administrative.

Nous réévaluerons les stratégies de sauvegarde avec les directions, en impliquant les archives.

Nous nous assurerons que le site de relève des TI peut accueillir l'ensemble des systèmes d'information de la DTI qui devraient éventuellement être relevés. ***(Échéancier prévu : janvier 2022)***

3.5. Plans et procédures de relève des technologies de l'information

3.5.A. Contexte et constatations

Afin de réagir rapidement et efficacement lors de l'arrivée d'un sinistre ou d'un incident majeur causant une interruption des services informatiques, le PRTI doit contenir l'ensemble des activités et des procédures à réaliser afin de mettre en application la stratégie de relève des TI et ainsi maintenir ou reprendre les opérations en fonction des priorités définies. Cette documentation vise à faciliter la prise rapide des décisions et à accélérer la reprise des opérations dans un mode ordonné malgré la situation de crise en vigueur. La structure de documentation du PRTI doit indiquer clairement « qui fait quoi, quand, où et comment ». Elle doit prendre en considération un sinistre pouvant affecter l'un ou l'autre des quatre sites identifiés comme prioritaires.

Cette documentation doit être accessible en tout temps, particulièrement en situation de crise, pour les intervenants concernés.

Nos travaux d'audit nous ont permis d'observer que :

- la documentation du PRTI est basée sur un logiciel de gestion de relève des TI (« Assistant Continuité » de la firme Max2G) qui permet de définir tous les systèmes d'information et leurs dépendances, les procédures de relève détaillées avec les tâches pour chaque intervenant ou groupe d'intervenants, et des liens avec la documentation pertinente à chacune de ces opérations. Le logiciel permet de produire un PRTI selon différents scénarios de sinistre en fonction du site affecté;
- le logiciel est une application installée sur les ordinateurs portables des membres de l'équipe de gestion de la relève des TI;
- la base de données nécessaire à la création du PRTI est hébergée sur une plateforme infonuagique, ce qui en assure l'accessibilité en tout temps via n'importe quel accès Internet, même si l'accès aux infrastructures technologiques de la DTI n'est pas disponible;
- la documentation du PRTI, globalement, inclut la majorité des éléments fondamentaux d'une saine documentation de relève. **Toutefois, certains éléments doivent être pris en considération afin d'en améliorer l'efficacité :**
  - **le processus d'alerte et de mobilisation est absent du PRTI,**
  - **les activités de coordination et de logistique sont absentes du PRTI,**
  - **la liste des fournisseurs externes et des autres tierces parties qui doivent participer aux activités de relève des TI, incluant leurs coordonnées pour les contacter, est absente du PRTI,**

- **les activités de reprise des systèmes d'information catégorisées « souhaitables » et « optionnelles » et les activités de retour à la normale sont absentes du PRTI,**
- **comme mentionné dans la section « mise en garde » du PRTI, un certain nombre de documents sont manquants pour avoir un plan totalement détaillé et exécutable,**
- **la documentation des éléments d'infrastructure des TI n'est pas synchronisée avec la documentation du PRTI.**

3.5.B. Recommandation

Afin d'améliorer le processus de reprise des activités, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information d'ajouter au plan de relève des technologies de l'information :

- **un processus d'alerte et de mobilisation;**
- **les activités de coordination, de logistique, de recouvrement des systèmes d'information catégorisées « souhaitables » et « optionnelles » ainsi que celles de retour à la normale;**
- **la liste des fournisseurs externes et des autres tierces parties qui doivent participer aux activités de relève des technologies de l'information, incluant leurs coordonnées pour les contacter;**
- **les documents manquants pour avoir un plan totalement détaillé et exécutable;**
- **la synchronisation des schémas d'infrastructure des équipements des technologies de l'information avec la documentation de relève des technologies de l'information.**

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous procéderons à la création d'un site Intranet pour concentrer l'information du plan de relève pour une coordination plus efficace en incluant les points suivants :

- *un processus d'alerte et de mobilisation par la création de listes de distribution (SMS/courriels);*
- *les activités de coordination, de logistique, de recouvrement des systèmes d'information catégorisées « souhaitables » et « optionnelles » ainsi que celles de retour à la normale;*
- *la liste des fournisseurs externes et des autres tierces parties qui doivent participer aux activités de relève des TI, incluant leurs coordonnées pour les contacter;*
- *les documents manquants pour avoir un plan totalement détaillé et exécutable;*
- *la synchronisation des schémas d'infrastructure des équipements des TI avec la documentation de relève des TI.* ***(Échéancier prévu : février 2022)***

3.6. Formation et programme d'exercices en matière de relève des technologies de l'information

3.6.A. Contexte et constatations

L'efficacité avec laquelle la DTI réagit à une interruption de ses opérations dépend de la formation et des connaissances acquises par les intervenants quant à leurs rôles et responsabilités dans la reprise des activités. Un programme de relève des TI inclut un amalgame équilibré d'exercices et de formation afin d'intégrer les aspects pratiques aux concepts théoriques documentés dans le PRTI.

Les sessions de formation et les exercices de relève des TI permettent aux ressources impliquées de mettre en pratique les apprentissages théoriques, de se familiariser avec leurs tâches à accomplir lors d'un désastre et de valider les différentes procédures supportant les activités du PRTI. Les exercices permettent de développer des réflexes d'intervention et des automatismes facilitant la prise de décisions lors d'une réelle situation de crise.

De plus, dans un esprit d'amélioration continue de l'état de préparation face à un sinistre ou à un incident majeur, les exercices permettent d'évaluer l'efficacité de la documentation existante et aussi d'identifier les lacunes et les pistes de solutions afin de les corriger.

Nos travaux d'audit nous ont permis d'observer :

- que le cadre de gouvernance indique la démarche à suivre et les éléments de formation et d'exercices à mettre en place en matière de relève des TI. Chaque direction a été rencontrée par l'équipe de gouvernance du PRTI afin d'expliquer la démarche de la relève des TI en cours au sein de la DTI;
- que le fonctionnement de la relève de plusieurs des systèmes d'information essentiels est validé lors des déploiements de mise à jour, des migrations et lors des pannes partielles qui n'occasionnent pas d'impact grâce à la redondance de certains systèmes, par exemple le transfert du cluster SQL principal vers le site de relève pour diagnostiquer un problème de performance ou l'utilisation du lien Internet de relève lors d'une maintenance;
- **qu'il n'y a pas de programmes de formation et d'exercices formels. Ces derniers devraient contenir les éléments suivants :**
  - **le plan de formation en matière de relève des TI,**

- **le calendrier d'exercices, avec les types d'exercices à réaliser dans les prochaines années,**
- **les documents afférents aux exercices antérieurs, tels que le document de planification de l'exercice, le bilan de l'exercice et le plan d'action visant la correction des lacunes observées lors de l'exercice.**

3.6.B. Recommandation

Afin que les intervenants disposent des connaissances requises pour réagir de façon optimale en situation de sinistre technologique, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information de développer et de diffuser un plan de formation destiné à tous les intervenants impliqués dans le programme de relève des technologies de l'information.

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous créerons un plan de formation continue permettant de nous assurer que tous les intervenants ont les outils nécessaires pour bien répondre aux situations de relève. ***(Échéancier prévu : mars 2022)***

3.6.C. Recommandations

Afin de valider l'état de préparation de la Direction des technologies de l'information face à un sinistre, d'évaluer l'efficacité des équipements en place et de la documentation existante et d'identifier les lacunes ainsi que les pistes de solutions pour les corriger, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information :

- **de mettre en place un calendrier d'exercices pour les membres des équipes d'intervention de relève des technologies de l'information. Ce programme doit notamment inclure les types d'exercices requis et la liste des intervenants impliqués en fonction du type d'exercice;**
- **de réaliser sur une base régulière, au minimum annuellement, des exercices de relève des technologies de l'information où chacun des exercices requiert :**
  - **un document de planification incluant les objectifs de l'exercice,**
  - **un plan de communication,**
  - **un rapport de bilan de l'exercice,**
  - **un plan d'action pour corriger les lacunes observées.**

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec les recommandations.

Un calendrier d'exercices sera implanté pour les membres des équipes d'intervention.

Nous identifierons un représentant dans les directions afin de nous accompagner lors des tests.

Des modèles de plans de tests et de post-mortem seront produits.

Des plans d'action seront également produits à la suite des analyses de post-mortem incluant une analyse de temps et de coûts.

Tous ces documents seront présentés à la DTI. ***(Échéancier prévu : octobre 2021)***

3.7. Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du plan de relève des technologies de l'information

3.7.A. Contexte et constatations

Toutes les organisations, telles que la Ville, connaissent des changements au fil du temps : les processus d'affaires évoluent, le personnel se renouvelle, les opérations se redéfinissent. Ces changements ont pour effet que certains aspects du PRTI ne correspondent plus à la réalité de l'organisation.

La mise à jour des éléments du programme de relève des TI assure sa fiabilité et son exactitude. Des échéanciers sont déterminés en fonction de la nature des informations à tenir à jour. Cette mise à jour peut également être effectuée à la suite d'un exercice.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons constaté que la mise à jour du PRTI est intégrée aux procédures de demandes de changement. Dans le cas où un changement a un impact sur le PRTI, un billet est créé dans le système de suivi des travaux TI définissant en détail les éléments affectés par le changement. Les responsables de la mise à jour du PRTI s'assurent d'effectuer la modification dans les délais requis. La documentation technique du logiciel d'assistance de

continuité des affaires étant liée aux sites d'équipes SharePoint, elle est toujours maintenue à jour.

Toutefois, outre les changements technologiques, certains volets du PRTI se doivent d'être maintenus à jour (p. ex. la rotation du personnel). Or, nous avons constaté qu'ils ne sont pas inclus dans le processus de mise à jour actuel.

3.7.B. Recommandation

Afin d'assurer la pérennité et l'efficacité du programme de relève des technologies de l'information et d'en assurer une constante amélioration, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information d'améliorer le processus de mise à jour du plan de relève des technologies de l'information en ajoutant les éléments suivants :

- **le suivi des changements organisationnels;**
- **les éléments issus des constatations observées lors des exercices de ce plan.**

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Nous créerons un processus de mise à jour du plan de relève qui inclut les changements organisationnels.

Nous modifierons notre processus de demande de changement afin d'identifier les modifications d'infrastructure qui demanderont une modification du plan de relève.

Des plans de tests détaillés seront produits ainsi que des post-mortem afin de déceler les améliorations à apporter pour les prochains tests. ***(Échéancier prévu : novembre 2021)***

3.8. Processus de reddition de comptes aux instances

3.8.A. Contexte et constatations

Afin d'assurer une saine gestion du programme de relève des TI, il importe d'établir des processus de contrôle pour évaluer l'atteinte de ses objectifs et, le cas échéant, d'apporter les mesures correctives qui s'imposent dans les circonstances.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons constaté qu'un cadre de gouvernance est en vigueur, mais qu'il n'inclut pas spécifiquement un processus de reddition de comptes annuelle aux instances en matière de relève des TI.

3.8.B. Recommandation

Afin de permettre aux instances d'évaluer l'efficacité du programme de relève des technologies de l'information, nous recommandons à la Direction des technologies de l'information de mettre en place un processus de reddition de comptes aux instances.

Commentaire de la Direction des technologies de l'information :

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Tout au long de l'implantation et du maintien de ces actions, des audits seront alimentés afin de produire un rapport détaillé de tout ce qui a été fait en lien avec le plan de relève.

Un processus de reddition de comptes périodique sera mis en place pour nous assurer de l'efficacité du plan de relève. ***(Échéancier prévu : décembre 2021)***

4. CONCLUSION

Des mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres et d'incidents majeurs pouvant affecter les systèmes d'information et de télécommunications de la Ville ont été mises en place.

La DTI prend la relève des TI au sérieux et a mis en place une structure couvrant plusieurs des sujets en matière de relève des TI, ce qui démontre l'importance qu'elle accorde aux enjeux inhérents à une relève adéquate des TI découlant d'une interruption de service due à un éventuel sinistre technologique.

En effet, la présence d'un cadre de gouvernance de la relève des TI, l'identification des systèmes d'information critiques, la mise en place d'une structure technologique de relève et la présence d'un outil spécialisé dans la production d'un PRTI démontrent un niveau de préoccupation envers la relève des TI de la part de la DTI.

Cependant, malgré la présence de ces éléments et dans un souci d'amélioration et d'optimisation des ressources, nous avons constaté que des mesures additionnelles devraient être mises en place afin que la DTI soit pleinement apte à répondre à un sinistre technologique, et ainsi assurer la disponibilité des ressources informatiques en support aux fonctions critiques de la Ville. En ce sens, la DTI devrait prioriser les éléments suivants :

- Au sein du cadre de gouvernance, il y a lieu de clarifier la structure de coordination de la relève des TI et d'y définir les rôles et les responsabilités

des intervenants de la DTI en mode « normal » et en mode « situation de relève », en plus d'identifier les responsables substituts.

- Dans le processus d'analyse d'impacts, il est primordial d'obtenir de chacune des unités administratives ses résultats d'analyse d'impacts pour ainsi évaluer précisément le temps maximal d'interruption acceptable des systèmes d'information supportant ses opérations et la perte de données acceptable, pour ainsi adapter la stratégie de relève des TI en fonction des besoins identifiés.
- Dans le cadre de l'analyse des stratégies de relève, les dirigeants doivent évaluer le risque lié au fait que le site de relève des TI est situé à seulement sept kilomètres du site principal et identifier des solutions alternatives pour répondre à un sinistre majeur qui affecterait les deux sites simultanément. De plus, le processus de prise de copies de sauvegarde doit répondre aux besoins des unités administratives et la DTI doit en assurer la disponibilité en situation de sinistre.
- Le PRTI devra être bonifié afin de regrouper l'ensemble des documents pour avoir un plan totalement détaillé et exécutable.
- Les exercices de relève se doivent d'être réalisés au minimum annuellement, avec des objectifs précis, incluant les exercices de relève de l'infrastructure technologique, des systèmes d'information critiques et des communications.
- Un processus de reddition de comptes en matière de relève des TI doit être implanté.

Il est impossible d'éliminer les risques de sinistres et leurs impacts, et ainsi garantir une disponibilité constante des services TI. Toutefois, la mise en œuvre des recommandations issues de ce rapport d'audit permettra d'améliorer l'efficacité de la DTI quant à son rôle en matière de relève des TI et, par

conséquent, de mieux soutenir les unités administratives de la Ville dans la prestation des services essentiels aux citoyens.

ANNEXE I – À PROPOS DE L'AUDIT

En vertu de l'article 107.7 de la LCV, le vérificateur général doit notamment effectuer la vérification des comptes et affaires de la municipalité. Selon les dispositions de l'article 107.8 de la LCV, cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Le présent rapport de mission d'audit indépendant sur la gestion du programme de relève des TI s'inscrit dans la foulée de l'application de ces articles de loi.

Le Bureau du vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1 « Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de certification » du *Manuel de CPA Canada – Certification* et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité qui comprend des encadrements en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. En outre, il se conforme aux règles sur l'indépendance et de déontologie du *Code de déontologie* de CPA Canada, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 « Missions d'appréciation directe » du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

La responsabilité du vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit qui était d'évaluer si la DTI de la Ville prend les mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres et d'incidents majeurs pouvant affecter ses systèmes d'information et ses télécommunications, et ainsi assurer

une relève adéquate des TI. À cette fin, nous avons obtenu les éléments probants suffisants et appropriés et notre évaluation est fondée sur les critères d'évaluation suivants jugés valables dans les circonstances :

Volet 1 – Gouvernance, encadrements et structure du programme de relève des TI

- La Ville devrait prendre les mesures nécessaires pour implanter une culture de la relève des TI, qui se traduit notamment par l'établissement d'encadrements édictant les rôles et les responsabilités des différents intervenants, les mécanismes de gestion et les indicateurs de performance visant à obtenir une gestion efficace de la relève des TI.

Volet 2 – Structure de gestion d'incidents majeurs

- La DTI doit mettre en place une structure de gestion d'incidents majeurs qui prend en charge les interventions de relève des TI du point de vue stratégique et opérationnel. Cette structure assure une coordination et une communication entre les intervenants et les parties prenantes, en plus d'offrir les outils d'aide à la décision pour le déclenchement du PRTI.

Volet 3 – Analyse de risques et d'impacts

- La DTI procède à des analyses de risques et d'impacts afin d'identifier les risques, d'établir des mesures de prévention et de mitigation et d'identifier les systèmes d'information ainsi que les équipements informatiques requis pour supporter les fonctions critiques de la Ville en identifiant les objectifs du temps de reprise (OTR) et les objectifs de point de recouvrement (OPR) de chaque fonction d'affaires.

Volet 4 – Analyse des stratégies de relève des TI

- Différentes stratégies de relève des TI sont analysées afin d'identifier la meilleure option pour assurer la relève des systèmes d'information selon les besoins identifiés dans les analyses d'impacts.

Volet 5 – Plans et procédures de relève des TI

- La DTI développe des plans et des procédures de relève afin de mettre en application les stratégies de relève des TI développées pour maintenir les fonctions critiques de la Ville opérationnelles selon les délais de reprise acceptables.

Volet 6 – Formation et programme d'exercices en matière de relève des TI

- La DTI a mis en place un programme de formation et d'exercices afin de valider l'efficacité de son PRTI.

Volet 7 – Mise à jour de la documentation et processus d'amélioration continue du PRTI

- La DTI a mis en place un processus de mise à jour et d'amélioration continue de la documentation et des outils de gestion pour son PRTI.

Volet 8 – Processus de reddition de comptes aux instances

- Une reddition de comptes périodique devrait permettre aux instances d'évaluer l'efficacité du PRTI et, le cas échéant, d'obtenir l'assurance que des mesures correctives sont prises si son efficacité n'est pas jugée satisfaisante.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

3

Rapport de l'auditeur indépendant

Rapport annuel 2019 – amendé

au conseil municipal

MALLETTE

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

200-25 rue des Forges
CP 1356
Trois-Rivières QC G9A 5L2

Téléphone 819 379-0133
Télécopie 819 379-4207
Courriel info.trois-rivieres@mallette.ca

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil de la
Ville de Trois-Rivières,

Opinion

Nous avons effectué l'audit de l'état des crédits et des dépenses du Bureau du vérificateur général (informations financières) de la **VILLE DE TROIS-RIVIÈRES** (Ville) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019. Ces informations financières ont été préparées afin de satisfaire l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

À notre avis, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des crédits d'un montant de 609 217 $ et des dépenses d'un montant de 540 428,48 $ du Bureau du vérificateur général de la Ville de Trois-Rivières pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Fondement de l'opinion

Nous avons effectué notre audit conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Les responsabilités qui nous incombent en vertu de ces normes sont plus amplement décrites dans la section « Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit des informations financières » du présent rapport. Nous sommes indépendants du Bureau du vérificateur général de la Ville de Trois-Rivières conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent à l'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 d'audit.

Observations - Restriction à la diffusion et à l'utilisation

Les informations financières ont été préparées afin de satisfaire les exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). En conséquence, il est possible que les informations financières ne puissent se prêter à un usage autre. Notre rapport est destiné uniquement aux membres du conseil et ne devrait pas être diffusé à d'autres parties ni utilisé par d'autres parties que les membres du conseil. 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 de la Ville de Trois-Rivières est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des informations financières conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation des informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT (suite)

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière de la Ville.

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 leurs 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 que, individuellement ou collectivement, elles puissent influer sur les décisions économiques que les utilisateurs des informations financières prennent en se fondant sur celui-ci.

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

- Nous identifions et évaluons les risques que 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 de la Ville;
- Nous apprécions le caractère approprié des méthodes comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, le cas échéant, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière;
- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des informations financières 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.

Mallette S.E.N.C.R.L.[1]

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

Trois-Rivières, Canada
Le 3 juin 2020

[1] CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique nº A111750

MALLETTE

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE
DE TROIS-RIVIÈRES

Annexe I

Extraits de la *Loi sur les cités et villes*

(RLRQ, chapitre C-19)

Rapport annuel 2019 – amendé
au conseil municipal

À jour au 1er juin 2020

IV.1. — Vérificateur général

2001, c. 25, a. 15.

a. — Nomination

2018, c. 8, a. 33.

107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 34.

107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de sept ans.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 35.

107.2.1. Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer à des activités d'enseignement, notamment à titre de formateur, ou à des activités professionnelles au sein de regroupements de vérificateurs, d'institutions d'enseignement ou de recherche, de comités au sein de son ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.

2018, c. 8, a. 36.

107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;

2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;

3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité, une personne morale visée au

paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7 ou un organisme visé au paragraphe 3° de cet alinéa;

4° une personne qui a été, au cours des quatre années précédant sa nomination, membre d'un conseil ou employé ou fonctionnaire de la municipalité, sauf si cette personne a fait partie, durant ces années ou une partie de celles-ci, des employés dirigés par le vérificateur général.

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 37.

107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;

2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

2001, c. 25, a. 15.

b. — Dépenses de fonctionnement

2018, c. 8, a. 38.

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

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur à la somme de A + B + C alors que :

1° A représente 500 000 $;

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

3° C représente le produit de 0,11 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 510 000 000 $.

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

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5; 2018, c. 8, a. 39.

c . — Mandat

2018, c. 8, a. 40.

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

2001, c. 25, a. 15.

107.6.1. Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le vérificateur général exerce les fonctions que cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels à l'égard des documents qu'il confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou à l'égard des documents qu'il détient aux fins de la réalisation de son mandat, si ces derniers documents ne sont pas par ailleurs détenus par un organisme assujetti à cette loi.

Le vérificateur général transmet sans délai au responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels d'un organisme

concerné toute demande qu'il reçoit et qui concerne des documents par ailleurs détenus par cet organisme.

2018, c. 8, a. 41.

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

1° de la municipalité;

2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;

b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;

c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation;

3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :

a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité;

b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci;

c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité;

d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, une partie ou la totalité de son financement;

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

Lorsque l'application du présent article, de l'article 108.2.0.1, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la

Commission municipale (chapitre C-35) confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé à l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit :

1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;

2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;

3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20; 2018, c. 8, a. 42.

107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales ou organismes visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7.

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

1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;

2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6; 2018, c. 8, a. 43.

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

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

1° des états financiers annuels de cette personne morale;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

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

1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;

2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

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

2001, c. 25, a. 15.

107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne ou de tout organisme qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité, par une personne morale ou par un organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, relativement à l'utilisation de l'aide qui a été accordée.

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

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

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 44.

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

2001, c. 25, a. 15.

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

2001, c. 25, a. 15.

d . — Rapport

2018, c. 8, a. 45.

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

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

Le cas échéant, ce rapport indique, en outre, tout fait ou irrégularité concernant, notamment :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire d'une municipalité, à une personne morale ou à un organisme tout rapport faisant état de ses constatations ou de ses recommandations. Un tel rapport concernant une personne ou un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à celui-ci en vertu des dispositions mentionnées au deuxième alinéa.

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

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 21; 2018, c. 8, a. 46.

107.14. *(Abrogé).*

2001, c. 25, a. 15; 2006, c. 31, a. 16; 2010, c. 18, a. 22; 2017, c. 13, a. 50; 2018, c. 8, a. 47.

107.15. *(Abrogé).*

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 47.

e. — Immunités

2018, c. 8, a. 48.

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

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

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

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

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

2001, c. 25, a. 15; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres

du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
1350, rue Royale, bureau 1103
Trois-Rivières (Québec) G9A 4J4

819 372-4643
verificateurgeneral@v3r.net
www.v3r.net/a-propos-de-la-ville/verificateur-general