




SOMMAIRE DU RAPPORT ANNUEL 2011 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



Avertissement : Le présent document constitue un condensé du rapport annuel du vérificateur général. Vous êtes invité à consulter la version intégrale de ce rapport sur le site Internet de la Ville de Gatineau.

TABLE DES MATIÈRES

1. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	3
2. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	8
3. ANALYSE DES RISQUES LIÉS À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE	9
4. PROCESSUS SUR LA DÉLIVRANCE DES PERMIS D'AFFAIRES	10
5. L'ÉVALUATION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE EN MATIÈRE DE GESTION DES SITES CONTAMINÉS	12

MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Depuis la mise en œuvre administrative de la réforme et de l'organisation territoriale des régions métropolitaines en 2002, la ville de Gatineau, connaît une croissance démographique importante. En effet, le dernier décret chiffre maintenant la population à près de 265 000 habitants, représentant une hausse de plus de 15 pour cent.

Dans son plan stratégique, la Ville s'engage à préserver et à améliorer la qualité des services ainsi qu'à augmenter la satisfaction et le bien-être de ses citoyens. Cette croissance démographique créera dans les prochaines années des pressions importantes sur les services municipaux et les infrastructures urbaines. Il sera intéressant au fil des prochaines années de constater la réalisation et la mise en place de ce plan pour faire face aux défis des prochaines décennies.

Face à un tel développement organisationnel, mon rôle de vérificateur général sous-tend un travail de partenariat avec les élus et les gestionnaires afin de mettre en place des politiques et des processus visant à favoriser de saines pratiques de gestion publique, efficaces, transparentes et adaptées.

Le présent rapport annuel, que je dépose aujourd'hui au conseil municipal, comprend vingt-deux recommandations auxquelles je joins les commentaires de la direction des services concernés par les travaux d'audit. Ces mandats d'audit des processus de gestion municipaux apportent une valeur ajoutée à l'organisation et sont menés en étroite collaboration avec les gestionnaires.

La fonction de vérificateur général représente en fait un apport important au principe de gouvernance et de surveillance en place et contribue ainsi à assurer une administration municipale saine. La fonction de vérificateur général se situe sur une mince ligne entre le conseil municipal et l'administration municipale, et se fonde sur le lien direct entre les pouvoirs législatifs (le conseil municipal) et exécutifs (l'administration municipale) et sur la primauté du Conseil sur l'administration. C'est cette hiérarchie et l'obligation de chacun à rendre des comptes qui se doivent d'être respectées. Le vérificateur général lui-même n'échappe pas au contrôle minimum et à l'obligation de rendre des comptes; ses dépenses sont scrutées par les vérificateurs externes de la Ville à la fin de chaque année financière.

AUDIT FINANCIER

La portée du mandat du vérificateur général a été modifiée en 2011. Un amendement législatif à la *Loi sur les cités et villes* fait en sorte que les états financiers des organismes du Développement économique-CLD Gatineau et de la Maison de la Culture doivent maintenant être vérifiés par le vérificateur général en collégialité avec une firme de vérificateurs externes.

ENVIRONNEMENT

L'environnement aura été un thème exploré au cours de l'année opérationnelle qui s'achève pour le vérificateur général. Quotidiennement, nous posons individuellement des gestes qui peuvent avoir des effets sur l'environnement. Récemment, une foule estimée à près de 300 000 personnes, soulignait à Montréal le Jour de la Terre. L'importance du sujet et la préservation de nos ressources collectives, nous amènent à modifier tous et chacun nos comportements et le tout devient de plus en plus naturel. Qu'en est-il de notre administration municipale?

Dans un premier temps, le Bureau du vérificateur général a procédé à une analyse des risques environnementaux (Eau, air, sols, etc.) dont l'occurrence d'incidents importants voire majeurs, pourrait compromettre l'atteinte d'objectifs pour la Ville de Gatineau et représenter des coûts substantiels pour ses citoyens.

Dans cette foulée, nous avons procédé subséquemment à un audit portant sur la gestion municipale des sols contaminés sur le territoire de la ville de Gatineau.

La Ville de Gatineau a adopté en 2008 une politique environnementale. Le plan d'action de sa mise en œuvre contient deux actions visant les sites contaminés, soit (1) coordonner la mise à jour des divers inventaires des terrains contaminés et (2) évaluer les bénéfices de réhabiliter les sites contaminés.

Malgré ce plan d'action, il ressort que la gestion des sites contaminés n'est pas encadrée par des orientations stratégiques. La Ville ne possède pas d'inventaire complet des sites contaminés et les cas de contamination sont plutôt gérés au cas par cas et sans coordination par les services impliqués; la responsabilité pour la gestion des sites contaminés n'est formellement assignée à aucun service ou direction.

La Ville n'a pas non plus évalué les risques et les impacts financiers associés aux sites contaminés lui appartenant. L'évaluation et la gestion de ces risques et impacts se font essentiellement de façon réactive lorsque les enjeux de contamination apparaissent dans un projet de développement.

PERMIS D'AFFAIRES

La région de l'Outaouais pourrait être particulièrement touchée suite au dépôt du dernier budget du gouvernement fédéral. Celui-ci prévoit la coupure de plusieurs milliers de postes dans la région immédiate de Gatineau.

Dans une certaine mesure, la Ville croit pouvoir pallier à ces coupures par le biais du soutien à l'entreprise privée. L'on y vise la création de milliers d'entreprises sous le couvert de son secteur de développement économique.

Plusieurs faits ont été rapportés concernant des problématiques relatives à la délivrance de permis d'affaires, au soutien fourni aux entreprises pour l'obtention de ces permis et à la capacité de la Ville à assurer la conformité à ses règlements municipaux tout en favorisant le développement économique. Ces faits ont suscité l'intérêt du vérificateur général et nous avons réalisé un mandat portant sur le processus d'émission des permis d'affaires à la Ville de Gatineau.

Même si plusieurs demandes de permis d'affaires sont traitées dans un délai raisonnable, nous avons noté plusieurs lacunes dans le processus de délivrance des permis d'affaires, notamment le manque d'homogénéité dans son application, l'existence de certains délais importants et la nécessité de réviser le cadre de gestion.

Parmi les problèmes identifiés, plusieurs résultent d'un manque de rigueur dans la surveillance du processus d'émission du permis. Malgré un impact financier mineur, le permis d'affaires est un mécanisme important utilisé pour assurer un contrôle de l'usage des lieux et des activités économiques des entreprises sur le territoire gatinois. Une information à jour est essentielle dans la planification et la gestion des activités municipales.

Dans l'ensemble, la Ville n'a pas su démontrer qu'elle était soucieuse d'avoir un processus de permis d'affaires rigoureux et efficace dans l'utilisation des ressources. S'il est ultimement de la responsabilité du requérant de se conformer aux exigences requises, c'est à la Ville de favoriser l'exactitude, la pertinence et la fluidité de l'information concernant son processus. Or, le manque de précision et de régularité dans l'application des pratiques liées à la délivrance des permis d'affaires contribue à décrédibiliser le processus aux yeux des requérants. Le modèle de fonctionnement décentralisé des activités liées aux activités d'urbanisme a été identifié comme un des facteurs ayant contribué aux lacunes observées.

Ces conclusions semblent paradoxales dans un contexte où la Ville a récemment confirmé son désir de voir plus d'entreprises s'établir dans la région par le biais de la campagne de promotion « Gatineau, ville d'affaires ». Nous doutons actuellement de la capacité de la Ville à pouvoir répondre efficacement à une augmentation du volume de demande de permis d'affaires et à réduire de manière significative les dossiers en suspens.

Les deux derniers sujets traités ci-haut font ressortir des situations problématiques communes liées à la gouvernance. (Responsabilités non définies, manque d'orientations stratégiques, processus et procédures non uniformes, manque de contrôles, gestion de cas par cas, lacunes de communication interservices).

PAIEMENTS DE TRANSFERT

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'ICCA a adopté en mars 2011 un nouveau chapitre « SP 3410 Paiements de transfert » qui s'appliquera aux exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2012. Ce chapitre a été adopté au terme de près de 10 ans de consultation au sein des différentes administrations publiques canadiennes.

Suite à son analyse des modifications introduites par les nouvelles normes et de leurs impacts, notamment sur les ententes de partage de frais, le MAMROT a produit un document de consultation intitulé *Projet de lignes directrices sur les paiements de transfert* dans lequel il présente les principaux éléments qu'il entend soumettre aux organismes municipaux à temps pour leurs prévisions budgétaires 2013. Cette position est basée sur la notion d'autorisation annuelle donnée au gouvernement par l'Assemblée nationale.

Je saisis l'occasion qui m'est donnée pour sensibiliser le Conseil au sujet du traitement comptable proposé pour les paiements de transfert, provenant du gouvernement provincial, couvrant partiellement les remboursements de la dette à long terme (service de la dette) des municipalités. Le projet de lignes directrices proposé par la Direction Générale des Finances Municipales (DGFM) du MAMROT pourrait avoir une incidence importante sur l'état de la situation financière de la Ville de Gatineau ainsi que des autres municipalités.

Le MAMROT propose que les municipalités ne comptabilisent plus à titre de recevable dans leurs états financiers ces sommes qui actuellement, y sont reconnues au fur et à mesure que les dépenses, admissibles au partage des frais, sont effectuées par la Ville. Pour la Ville de Gatineau, les sommes concernées pourraient dépasser les cents millions de dollars.

La position de l'Association des Vérificateurs Généraux Municipaux du Québec (AVGMQ), n'appuie pas le traitement comptable proposé par la DGFM. Un document a été déposé par l'AVGMQ à cet effet auprès des autorités compétentes. Dans sa prise de position, l'Association considère la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux* qui spécifie que toute subvention à l'égard du service de la dette ne peut être retenue ou annulée.

En terminant, je veux souligner que j'ai reçu, encore cette année, l'entière collaboration des gestionnaires et des employés municipaux à l'occasion des audits réalisés.



Alain Girard, CPA auditeur, CA

Vérificateur général de la Ville de Gatineau

VÉRIFICATION FINANCIÈRE

En vertu du mandat du vérificateur général tel que régi par la *Loi sur les cités et villes*, nous avons vérifié, en collaboration avec diverses firmes de vérificateurs externes, les états financiers de la Ville de Gatineau, de la Société de transport de l'Outaouais, de l'Aéroport exécutif Gatineau-Ottawa, de la Corporation du centre culturel de Gatineau (Maison de la culture) et de Développement économique – CLD Gatineau pour l'année 2011.

La vérification financière vise à exprimer une opinion professionnelle sur ces états financiers en nous fondant sur notre audit.

Il incombe à la direction, sous la surveillance des responsables de la gouvernance, d'établir un environnement de contrôle et de maintenir des politiques et procédures qui contribuent à assurer, autant que possible, la conduite ordonnée et efficace des affaires de la Ville.

La vérification des états financiers consolidés de la Ville de Gatineau et des organismes mentionnés ci-dessus a conduit pour 2011 à l'émission de rapports de vérification positifs et concluants à des situations financières fidèles et en conformité aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

ANALYSE DES RISQUES LIÉS À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

9

En matière d'environnement et de développement durable, la Ville de Gatineau est soumise à de nombreuses réglementations et s'est dotée de nombreux engagements visant à améliorer sa performance et d'atteindre la vision projetée dans son plan stratégique 2009-2014, soit d'être une municipalité exemplaire quant à l'intégration systématique des principes de développement durable dans ses pratiques d'affaires.

Dans un contexte où les enjeux reliés à l'environnement et au développement durable prennent une importance croissante et peuvent présenter un risque financier, de conformité, ou d'efficacité opérationnelle pour la Ville, le vérificateur général cherche à s'assurer que la Ville identifie et gère adéquatement ces enjeux et les risques reliés.

Identification – Évaluation – Atténuation : Trois aspects qu'un processus ou programme de gestion de risques liés à l'environnement doit intégrer sous la gouverne de la direction générale qui doit jouer un rôle de premier ordre à cet égard; l'identification et la mise à jour des risques sont essentielles évidemment, si l'on doit en faire l'évaluation et l'atténuation par l'implantation de mesures et de contrôles adaptés aux différentes situations.

À notre avis, la Direction de la Ville de Gatineau devrait voir à l'implantation d'un processus formel de gestion des risques liés à l'environnement et au développement durable. Ce processus viserait à identifier, mettre à jour et évaluer les risques liés à l'environnement de façon à pouvoir atténuer la probabilité d'occurrence par des mesures de contrôles adaptées.

RECOMMANDATION

Doter la Ville de Gatineau d'un processus formel de gestion des risques liés à l'environnement et au développement durable.

4 PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DES PERMIS D'AFFAIRES

Lors de l'exercice de planification annuelle, le Bureau du vérificateur général a identifié le processus de délivrance des permis d'affaires comme un élément potentiel de risque organisationnel au sein de la Ville de Gatineau. Elle a récemment confirmé son désir de voir plus d'entreprises s'établir dans la région par le biais de la campagne de promotion « Gatineau, ville d'affaires ».

Par ailleurs, plusieurs faits ont été rapportés concernant des problématiques relativement à la délivrance des permis d'affaires, le soutien fourni aux entreprises pour l'obtention de leurs permis d'affaires et la capacité de la Ville à assurer la conformité aux règlements municipaux tout en favorisant le développement économique.

FAITS SAILLANTS ET RECOMMANDATIONS

Même si plusieurs demandes de permis d'affaires sont traitées dans un délai raisonnable, nous avons noté plusieurs faiblesses dans le processus de délivrance des permis d'affaires, notamment le manque d'homogénéité dans son application et l'existence de délais importants.

Plusieurs problèmes identifiés résultent d'un manque de rigueur dans la conduite et la surveillance du processus de permis d'affaires. Malgré un impact financier mineur, le permis d'affaires est un mécanisme important utilisé pour assurer un contrôle de l'usage des lieux et des activités économiques des entreprises sur le territoire. Une information à jour est essentielle dans la planification et la gestion des activités de la Ville de Gatineau.

Dans l'ensemble, la Ville n'a pas su démontrer qu'elle était soucieuse d'avoir un processus de permis d'affaires rigoureux et efficace dans l'utilisation des ressources. S'il est ultimement de la responsabilité du requérant de se conformer aux exigences requises, c'est à la Ville de favoriser l'exactitude, la pertinence et la fluidité de l'information concernant son processus. Or, le manque de précision et d'homogénéité dans l'application des pratiques liées à la délivrance des permis d'affaires contribue à décrédibiliser le processus aux yeux du requérant. Le modèle de fonctionnement décentralisé des activités liées à l'urbanisme a été identifié comme un des facteurs ayant contribué aux lacunes observées.

Ces conclusions semblent paradoxales dans un contexte où la Ville a récemment confirmé son désir de voir plus d'entreprises s'établir dans la région par le biais de la campagne de promotion « Gatineau, ville d'affaires ». Nous doutons actuellement de la capacité de la Ville à pouvoir répondre efficacement à une augmentation importante du volume de demande de permis d'affaires et à réduire de manière significative les dossiers en suspens.

Nos suggestions ont été adressées dans le but de permettre à la Ville de mettre en place des structures et pratiques lui permettant d'avoir un processus des permis d'affaires efficace pour atteindre ses objectifs.

RECOMMANDATIONS

Le présent rapport adresse donc des recommandations visant à améliorer différentes anomalies qui ont été soulevées dans la conduite de notre mandat. En voici quelques-unes :

- Réviser son modèle d'affaires décentralisé afin que le Service de l'urbanisme puisse exercer son autorité fonctionnelle.
- Élaborer, un plan d'intégration, visant une utilisation uniforme du nouveau système d'informations en développement au sein de la Ville.
- Élaborer des mesures de rendement et en effectuer un suivi régulier en vue d'assurer une bonne performance des Centres de services.
- Réviser ses pratiques dans le but d'éviter toutes situations d'iniquités entre requérants, eu égard aux situations de non-conformité aux divers règlements de la Ville.

L'ÉVALUATION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE EN MATIÈRE DE GESTION DES SITES CONTAMINÉS

La présence de sites contaminés sur le territoire de la Ville de Gatineau implique la gestion de nombreux enjeux de nature environnementale, réglementaire, financière ou administrative. En lien avec ces enjeux sont associés des risques pour la Ville, par exemple de ne pas rencontrer ses obligations réglementaires, de ne pas respecter ses engagements en matière de protection de l'environnement, ou encore d'encourir des coûts inattendus et de s'exposer à des risques de poursuite.

La gestion actuelle par la Ville des sites contaminés découle principalement des obligations réglementaires de la Ville sur ce sujet et de sa Politique environnementale de 2008, qui fixe un objectif et deux actions relatifs aux sites contaminés.

Les responsabilités de la Ville quant aux sites contaminés présents sur son territoire sont diverses et vont au-delà des engagements pris dans la Politique environnementale. De plus, celles-ci varient, par exemple, selon que le site appartienne ou non à la Ville, l'usage du site, ou encore la date à laquelle une contamination a été constatée.

Les principales responsabilités de la Ville incluent les suivantes :

- a) Tenir à jour la liste des terrains contaminés requise en vertu de l'article 31.68 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), aussi appelée « Registre LQE » dans la suite du présent rapport.
- b) S'assurer que les demandes de permis (construction ou lotissement) pour les terrains sur le Registre LQE soient accompagnées d'une attestation de compatibilité signée par un expert habilité, tel que spécifié aux articles 120 et 121 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU).
- c) Procéder à la caractérisation et, le cas échéant, soumettre un plan de réhabilitation au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) pour les terrains de la Ville sur lesquels des activités visées par règlement ont eu lieu, lors de la cessation de ces activités ou lorsqu'un changement d'usage est prévu.

- d) Réaliser les études de caractérisation conformément aux exigences du MDDEP pour l'obtention d'une autorisation lors de travaux sur les infrastructures urbaines (routes, égouts, eau potable).
- e) S'assurer que les enjeux de contamination sont pris en compte, le cas échéant, lors de transactions de terrains (achat, vente, saisie ou don).
- f) Se préparer à l'entrée en vigueur du chapitre SP3260 des normes comptables de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) portant sur les passifs au titre des sites contaminés (applicable pour les exercices financiers commençant à compter du 1er avril 2014).
- g) Agir de manière prudente et diligente pour les sites contaminés dont la Ville a la garde à titre de propriétaire, locataire ou autre.

FAITS SAILLANTS ET RECOMMANDATIONS

À la suite des travaux d'audit menés sur la gestion des sites contaminés à la Ville, nous faisons les principales observations suivantes :

- La Ville tient une liste des terrains visés par un avis de contamination et de décontamination, tel qu'exigé par la LQE (appelée « Registre LQE »). Toutefois, il n'y a pas de procédure en place pour décrire le mécanisme de mise à jour du Registre LQE. De plus, des contrôles ne sont pas réalisés sur une base périodique pour assurer son exhaustivité.
- À l'exception du répertoire des terrains contaminés tenu par le MDDEP, la Ville n'a pas d'inventaire des sites contaminés qui sont sous sa responsabilité. De plus, le répertoire du MDDEP ne constitue pas un inventaire complet, car des sites connus par la Ville comme contaminés ou potentiellement contaminés n'en font pas partie.
- Les informations relatives aux sites contaminés sont dispersées dans plusieurs services et il n'existe pas de procédure commune pour le classement des documents ou la compilation des données.

- La responsabilité pour la gestion des sites contaminés n'est formellement assignée à aucun service ou direction. Leur gestion se fait donc au cas par cas et repose sur des actions individuelles directement liées aux responsabilités des différents services. Ces derniers sont conscients de leurs obligations légales et professionnelles. Toutefois, comme il n'existe pas d'orientations stratégiques à l'échelle de la Ville, ces interventions sont menées sans coordination ou direction d'ensemble.
- La Ville n'a pas évalué les risques et les impacts financiers associés aux sites contaminés dont elle est responsable. L'évaluation et la gestion de ces risques et impacts se font essentiellement de façon réactive lorsque les enjeux de contamination apparaissent dans un projet de développement.
- La Ville n'a pas amorcé sa préparation en vue de l'entrée en vigueur, en avril 2014, du chapitre SP3260 des normes comptables de l'ICCA.

RECOMMANDATIONS

En ce qui concerne la constitution d'un inventaire des sites contaminés ou potentiellement contaminés, nous recommandons à la direction de :

- Formaliser le processus de mise à jour du Registre LQE et réaliser des contrôles périodiques des avis émis par la Direction régionale du MDDEP.
- Compiler les informations relatives aux sites contaminés dans les services impliqués en appliquant notamment le plan de classification de la Ville.

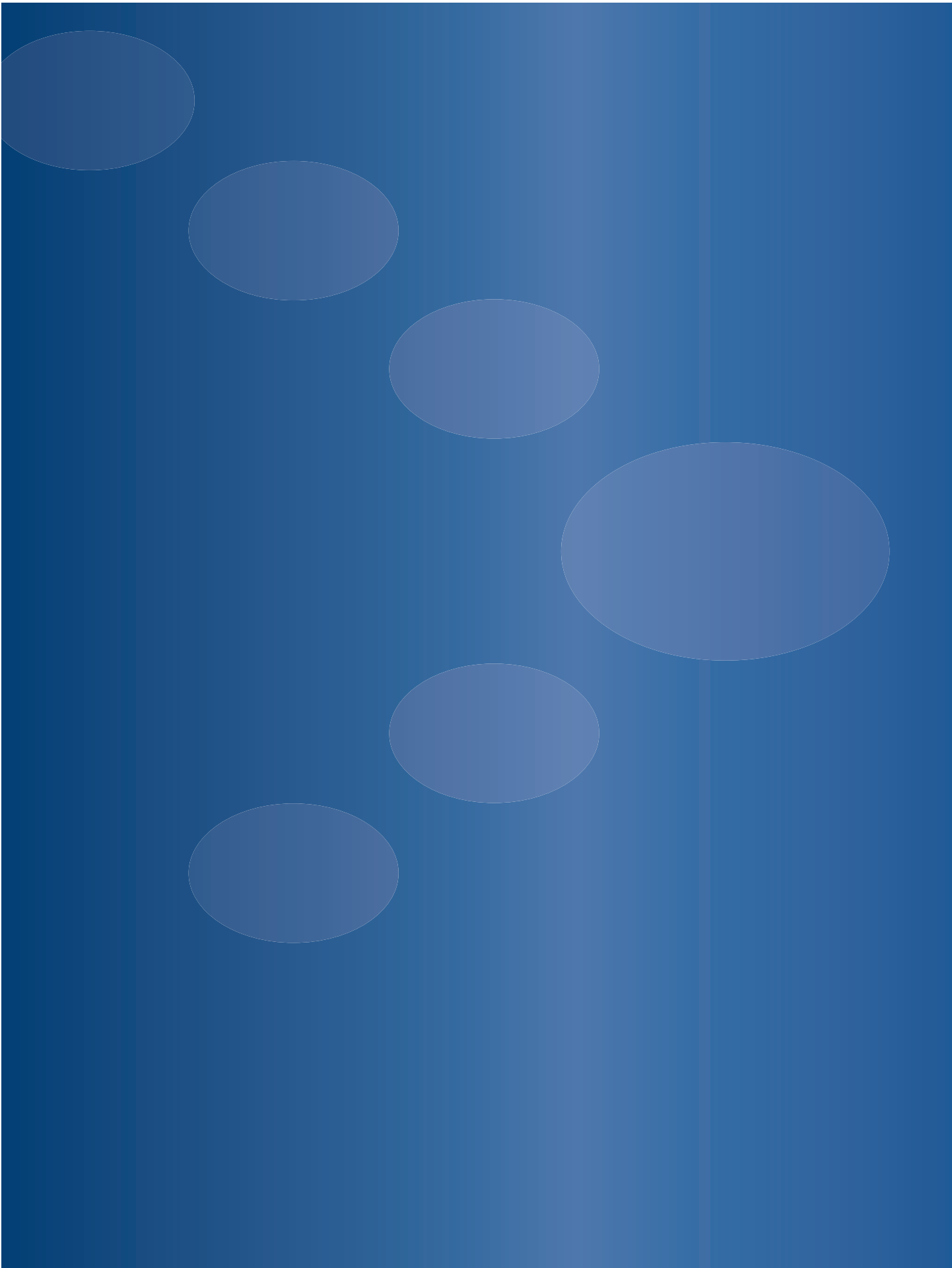
- Dresser un inventaire des sites contaminés sous la responsabilité de la Ville sur la base des informations disponibles dans les services concernés.
- Compléter et mettre à jour l'évaluation du risque de contamination des terrains qui sont sous la responsabilité de la Ville, notamment en tenant compte de leurs usages passés.
- Partager l'information contenue dans l'inventaire des sites connus comme contaminés ainsi que dans celui des sites potentiellement contaminés avec les intervenants pertinents.

Pour améliorer la gestion des sites contaminés et la collaboration interservices, nous recommandons à la direction de :

- Définir clairement les rôles et responsabilités des intervenants en matière de gestion des sites contaminés, notamment par l'intermédiaire des descriptions de postes et de procédures.
- Mettre à jour la planification de la Ville en matière de gestion des sites contaminés (dans le *Plan d'action pour la mise en œuvre de la politique environnementale*).
- Élaborer une procédure encadrant la prise en compte de la présence de contamination lors de transactions de terrains.
- Mettre en place une procédure uniforme dans l'ensemble des centres de services pour l'octroi des permis de construction et de lotissement précisant l'application des articles 120 et 121 de la LAU.
- Intégrer les informations relatives au Registre LQE aux systèmes de permis de construction et de lotissement et/ou au système de géomatique (Infoterritoire).

Enfin, pour mieux tenir compte des aspects financiers associés à la gestion des sites contaminés, nous recommandons à la direction d' :

- Évaluer, dans le cadre de la révision de la planification de la Ville en matière de gestion des sites contaminés, les impacts financiers associés aux terrains sous la responsabilité de la Ville.
- Élaborer un plan pour préparer la Ville à l'entrée en vigueur du chapitre SP3260 des normes comptables de l'ICCA.





Téléphone 819 243-2303 Télécopieur 819 243-2362

Courriel
verificateur.general@gatineau.ca

Adresse
25, rue Laurier, 5^e étage
C.P. 1970, succ. B
Gatineau (Québec) J8X 3Y9

Site Web
www.gatineau.ca