



SOMMAIRE DU RAPPORT ANNUEL 2013 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

• MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	2
• L'AUDIT FINANCIER	8
• ANALYSE DE DONNÉES CONTRACTUELLES	9
• ACCÈS INFORMATIQUES ET CONTRÔLES RELATIFS À LA PERTE DE RENSEIGNEMENTS	
• RÔLE ET CONTRÔLES LIÉS AU FINANCEMENT À LA STO	13

MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

En vertu de la *Loi sur les cités et villes*, le vérificateur général a l'obligation de déposer son rapport annuel avant le 31 août de chaque année pour faire état au conseil municipal des travaux mis de l'avant au cours de l'année civile précédente. Il me fait donc plaisir aujourd'hui de vous livrer le contenu de mon cinquième rapport annuel en tant que vérificateur général de la Ville de Gatineau.

Fort de l'expérience des cinq dernières années, le vérificateur général salue les projets de grandes orientations municipales à Gatineau comme la présentation récente d'une «vision municipale» axée sur la communication et la performance des quelques 3500 employé(e)s municipaux, la mise en place d'un bureau de grands projets, l'amélioration des communications avec la STO et la politique de gestion contractuelle. Certaines de ces grandes orientations sont en accord direct avec des recommandations émises par le vérificateur général depuis 2009.

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

Encore cette année, le vérificateur général revient avec des sujets d'audit qui adressent des risques organisationnels et qui représentent un intérêt certain pour les citoyens; ces risques organisationnels qui potentiellement, avec l'occurrence d'incidents importants, peuvent avoir des conséquences néfastes sur l'atteinte d'objectifs à des stratégies municipales.

Analyse de données contractuelles

Suite à des allégations de collusion révélées en 2013 à l'endroit de la Ville de Gatineau à l'égard des services professionnels et diverses révélations à la Commission Charbonneau, le Bureau du vérificateur général a choisi d'effectuer un audit relié à l'analyse de données contractuelles pour certaines activités de construction menées par la Ville.

Une étude préliminaire a démontré qu'une analyse des données contractuelles pourrait permettre de révéler des pratiques entraînant des risques potentiels pour la Ville. Le mandat a porté particulièrement sur les étapes de l'estimation des coûts de projets, de la stratégie d'approvisionnement et de la surveillance des travaux de toiture et de pavage exécutés au cours des années 2012 et 2013; ces activités étant exercées par le Service des infrastructures et le Service des travaux publics.

Aux fins d'analyses, nous avons établi que les contrats à examiner dans le cadre d'un audit devraient :

- Couvrir les éléments de travaux de construction dont la nature est universelle et qui peuvent être analysés et comparés en unités de mesure communes (ex. : m², pieds linéaires, etc.);
- Représenter des dépenses engagées pour des besoins récurrents au sein de la Ville.

Notre travail visait à réviser les processus, documents et activités exercés par la Ville au niveau de la gestion des projets pour conduire une analyse comparative des données et proposer à la Ville des améliorations visant à favoriser une saine concurrence et d'obtenir la meilleure valeur pour ses travaux de construction.

La Ville doit s'assurer de mieux connaître le marché et le contexte d'affaires avec lequel elle transige afin de s'adapter aux tendances et mieux diriger ses projets. Il devient pour elle nécessaire d'établir des estimations de coûts pour ses projets qui permettent d'atténuer un risque de surenchère au moment de solliciter le marché, de favoriser un climat de saine concurrence et d'inciter les entrepreneurs à soumettre des prix plus compétitifs.

Le grand nombre d'offres de service déposées à la Ville lors de la réalisation de projets représente pour la Ville une quantité imposante de données lui fournissant des informations diverses sur les conditions de marché actuelles et en temps réel. En procédant à la compilation, au regroupement, à l'analyse et à l'interprétation des différents résultats, la Ville se donnerait du même coup une base de données en temps réel pouvant être utilisée pour estimer les coûts de futurs projets, de valider les estimations préparées par les experts et ultimement d'évaluer voire rejeter les soumissions déposées par les entrepreneurs.

La Ville n'exerce évidemment pas de contrôles directs sur la production des soumissions par les entrepreneurs. Le contrôle de la Ville ne peut s'exercer que sur les éléments internes à l'organisation soient la préparation des estimations de coûts de projets, l'évaluation des propositions des entrepreneurs, sa perspicacité à se questionner sur les écarts entre ces deux composantes et aussi sur la qualité de ses estimations. Cette façon de faire pourrait permettre à la Ville de développer une culture d'optimisation, d'amélioration continue et de performance en accord avec la nouvelle vision organisationnelle présentée récemment par la haute direction.

Les vérificateurs s'attendaient à retrouver des pratiques d'analyses détaillées et documentées exercées sur les documents de soumissions déposées par les entrepreneurs.

Nous avons observé qu'en général, la Ville ne fait pas ces compilations et analyses des coûts détaillés; ces analyses lui permettraient d'en faire l'interprétation ou de l'utiliser à son bénéfice pour mieux évaluer sa performance dans les estimations de coûts de projets, mais plus encore de mieux connaître les tendances du marché et d'élaborer des stratégies favorisant la concurrence. Le cas récent du ponceau du Boulevard St-Joseph constitue un exemple concret de la résultante exercer de telles analyses.

Un mécanisme de surveillance adapté aux risques et à la nature des travaux réalisés, contribue dans une certaine mesure à s'assurer que l'on a reçu les produits et services conformément aux exigences des contrats conclus avec les fournisseurs.

La Ville n'a pas toujours les ressources et/ou les équipements nécessaires pour la préparation des estimations, la confection des plans et devis, la réalisation et la surveillance des travaux de pavage et de toitures. Elle fait donc appel à des consultants et entrepreneurs spécialisés pour chacune de ces étapes. Ceci met en lumière à quel point le donneur d'ouvrage peut être à la remorque ou à la merci de consultants et d'entrepreneurs du secteur privé placés en situation de conflits d'intérêts réels ou en apparence, au détriment des intérêts de la Ville de Gatineau. À notre avis, il y va de la responsabilité de la direction d'obtenir pour la Ville le meilleur rendement sur ses investissements et d'utiliser les ressources internes à la Ville pour effectuer la surveillance des travaux.

Accès informatiques et contrôles relatifs à la perte de renseignements

La gestion de la sécurité de l'information de la Ville de Gatineau englobe tous les services de la Ville. La haute direction de la Ville est responsable de mettre en place des mesures efficaces de contrôles en matière de sécurité informatique.

À chaque année, dans le cadre de la vérification des états financiers de la Ville de Gatineau, le plan de vérification inclut un volet réservé à la sécurité des données électroniques et des différents contrôles régissant l'accès aux différentes applications informatiques. En 2012 ce processus de vérification a fait ressortir la recommandation suivante :

« La direction devrait considérer modifier les paramètres de sécurité logique liés à la gestion des mots de passe dans le but de renforcer la sécurité logique des applications financières et du réseau. »

Le commentaire partiel suivant sur ladite recommandation a été émis par la direction :

« Technologiquement, peu probable de respecter la recommandation puisque le système corporatif qui est sur une plate-forme désuète sera remplacé d'ici 2017 par un environnement Windows. »

Ce commentaire sur les délais associés au remplacement d'un système désuet représente pour le vérificateur général un délai qui est très éloigné en matière de technologies de l'information et a incité ce dernier à réaliser un mandat en regard de l'état de l'environnement informatique à la Ville. Notre travail de vérification aborde des aspects importants de sécurité, de modernisation en regard des accès informatiques et des contrôles relatifs à la perte de renseignements.

À notre avis, l'état de désuétude de l'application des services financiers de la Ville de Gatineau représente des risques importants. La Ville devrait revoir le calendrier d'investissement en matière d'applications informatiques et accélérer la mise à niveau de l'application financière du Service des finances de la Ville.

Nous avons aussi abordé la question de la remise en service en cas de sinistre pouvant affecter un système ou occasionner des pertes d'informations. Il fut porté à notre attention que la Ville ne possède aucun plan en cas de destruction du matériel informatique. Ainsi, plusieurs semaines pourraient s'écouler avant le retour à la normale de services et ainsi causer des torts potentiels importants pour la Ville de Gatineau.

Coïncidant avec la tenue de notre mandat, le système corporatif de la Ville de Gatineau a connu une panne majeure qui a occasionné un arrêt de service pour plusieurs jours. Le premier diagnostic fait état de contrôles déficients, internes à l'organisation, n'ayant pu prévenir la panne. Cette panne a eu comme impact de rendre inopérant l'ensemble des applications financières du système corporatif, d'endommager la base de données et de créer un ralentissement dans le traitement des tâches quotidiennes.

Bien que le Service de l'informatique travaille présentement pour développer des serveurs de secours, il sera important que la fonctionnalité de ces serveurs soit démontrée afin d'en assurer un bon fonctionnement rapidement.

À notre avis, un plan en matière de remise en service de l'informatique doit être mis en place et son application démontrée, afin d'atténuer les risques liés à un sinistre éventuel.

Les différents interlocuteurs, responsables du service de l'informatique, sont conscients de ces différents risques afférents. Le Service de l'informatique a déjà mis en place un processus d'achat pour le renouvellement de ses systèmes.

Quatrième Ville en importance au Québec, il est primordial de la part de la haute direction, de prioriser un plan d'action visant à atténuer ces risques par la modernisation des systèmes en fonction de l'évolution des besoins d'une Ville de l'importance de Gatineau.

Rôle et contrôles liés au financement municipal à la STO

Selon la portée du mandat du vérificateur général, celui-ci doit effectuer la vérification de la Société de transport de l'Outaouais (STO). Considérant l'importance de la contribution municipale au budget de la STO et du risque organisationnel qui y est associé, le Bureau du vérificateur général a identifié ce sujet pour un audit orienté sur le rôle et les contrôles exercés par l'administration de la Ville sur cette contribution.

Le rapport complet touchant ce chapitre a fait l'objet du dépôt d'un rapport occasionnel en mars 2014 et le vérificateur général juge satisfaisant la réception des conclusions qui y sont contenues.

Une des interrogations du vérificateur général à l'amorce du mandat visait à questionner le degré de confort du maire de la Ville de Gatineau en regard des crédits autorisés de près de cinquante millions annuellement au budget de la STO.

Nous avons cherché à comprendre le rôle joué par l'Administration municipale et à évaluer l'exercice des contrôles en place en vue d'assurer la revue de cette importante contribution municipale.

Alors que nous nous attendions à ce que ces contrôles soient bien définis et exercés par l'Administration municipale, nous avons plutôt observé la présence de contrôles informels.

Nous avons noté que la communication entre les deux organisations mérite d'être revue afin d'assurer une meilleure collaboration à tous les niveaux. Nous avons identifié un problème à communiquer efficacement des décisions importantes.

Face aux lacunes observées, la plus importante recommandation touche la mise en place d'un protocole d'entente-cadre qui agira comme mécanisme permettant à la Ville d'exercer de meilleurs contrôles sur le plan financier de la STO tout en respectant son autonomie et son expertise dans le domaine du transport en commun.

Nous reconnaissons que des efforts importants, à la mesure des enjeux en présence, devront être déployés pour mettre en place des mesures correctives; ces mesures permettront certainement aux deux administrations de travailler en partenariat à l'intérieur de leurs compétences respectives aux bénéfices de l'ensemble des citoyens de la ville de Gatineau. À ce chapitre, le vérificateur général se dit satisfait de ce qui semble être le début d'une ère nouvelle en matière de collaboration entre les deux organisations. En effet, d'une voie commune lors du dépôt dudit rapport en mars dernier, les directions générales des deux organisations affirmaient être en communication sur une base régulière depuis les plus récents changements à la tête des administrations respectives.

Recommandations antérieures

L'Administration municipale a la responsabilité de mettre en place les mesures nécessaires pour améliorer constamment les pratiques de gestion municipale. Le vérificateur général a pour sa part, un pouvoir de recommandations et le suivi de celles-ci constitue donc une étape importante dans son processus d'audit.

Nous poursuivons donc l'objectif de voir si nos recommandations ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences soulevées. De manière générale, l'état évolutif de chacune des recommandations est déterminé sur la foi des informations fournies par la direction de la Ville de Gatineau ou des organismes concernés.

Avec la publication des rapports annuels du vérificateur général pour les années 2009 à 2012 inclusivement, 134 recommandations ont été émises aux dirigeants. De ce nombre, en date du présent rapport, 118 recommandations (88 %) ont été appliquées ou sont en voie de l'être.

Comme au cours des années antérieures, j'ai reçu l'entièvre collaboration des gestionnaires et des employés municipaux à l'occasion des audits réalisés. Je les en remercie.



Alain Girard, CPA, CA
Vérificateur général de la Ville de Gatineau

AUDIT FINANCIER

En vertu du mandat du vérificateur général tel que régi par la Loi sur les cités et villes, nous avons audité, 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), de Développement économique – CLD Gatineau, des Jeux de la francophonie canadienne-Gatineau 2014 et de Destination Gatineau pour l'année 2013.

L'audit financier 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 la conduite ordonnée et efficace des affaires de la Ville.

L'audit des états financiers des organismes mentionnés ci-dessus a conduit pour 2013 à l'émission par les vérificateurs de rapports d'audit favorables sur leurs états financiers établis de façon générale selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Cependant, considérant une réserve au rapport par le vérificateur général, pour les états financiers de la Ville de Gatineau et de la Société de Transport de l'Outaouais vous êtes invité à consulter la version complète pour en lire la teneur.

ANALYSE DE DONNÉES CONTRACTUELLES

Suite à des allégations de collusion révélées en 2013 à l'endroit de la Ville de Gatineau et diverses révélations à la Commission Charbonneau, le Bureau du vérificateur général a choisi d'effectuer un audit relié à l'analyse des données contractuelles pour certaines activités de construction menées par la Ville.

Une étude préliminaire a démontré qu'une analyse des données contractuelles pourrait permettre de révéler des pratiques entraînant des risques potentiels pour la Ville. Le mandat a porté particulièrement sur les étapes de l'estimation des coûts des travaux, de la stratégie d'approvisionnement et de la surveillance des travaux de toiture et de pavage (incluant trottoirs et bordures) exécutés au cours des années 2012 et 2013; ces activités étant exercées par le Service des infrastructures et le Service des travaux publics

Le mandat d'audit visait à réviser les processus, documents et activités utilisés au niveau des appels d'offres pour conduire une analyse comparative des données obtenues sur les contrats de construction.

La Ville doit s'assurer de mieux connaître le marché et le contexte d'affaires avec lequel elle transige afin de s'adapter aux tendances et mieux diriger ses projets. Il devient pour elle nécessaire d'établir des estimations de coûts pour ses projets qui permettent d'atténuer un risque de surenchère au moment de solliciter le marché, de favoriser un climat de saine concurrence et d'inciter les entrepreneurs à soumettre des prix plus compétitifs pour ses travaux de construction.

Nous avons observé qu'en général, la Ville ne fait pas ces compilations et analyses des coûts détaillés; ces analyses lui permettraient d'en faire l'interprétation ou de l'utiliser à son bénéfice pour mieux évaluer sa performance dans les estimations de coûts de projets, mais plus encore de mieux connaître les tendances du marché et d'élaborer des stratégies favorisant la concurrence.

Il devient également nécessaire pour la Ville d'utiliser ses propres ressources pour effectuer une surveillance adéquate des travaux et obtenir le meilleur rendement possible sur ses investissements.

Voici les principales recommandations émanant du rapport:

- ▶ Créer une base de données afin de compiler, regrouper et analyser les coûts reçus dans les soumissions récentes, et rendre ces informations actualisées disponibles aux estimateurs afin qu'elles soient utilisées lors de la préparation d'estimations futures.
- ▶ Développer des pratiques permettant l'analyse des écarts significatifs entre les prix reçus et les coûts estimés basés sur des données récentes, afin d'obtenir un degré d'assurance raisonnable que la Ville a obtenu les meilleurs prix possibles.
- ▶ Élaborer et mettre en œuvre des contrôles de surveillance ponctuels et aléatoires effectués par le personnel de la Ville, fondés sur une analyse des risques des différents types de contrats de services et travaux.

ACCÈS INFORMATIQUES ET CONTRÔLES RELATIFS À LA PERTE DE RENSEIGNEMENTS

Le Service de l'informatique de la Ville de Gatineau a pour objectif de mettre en place et de supporter le réseau informatique à l'usage des employés de la Ville de Gatineau. Il est responsable de maintenir les opérations informatiques de la Ville et de mettre à jour les systèmes et applications. La haute direction de la Ville est responsable de mettre en place des mesures efficaces de protection en matière de sécurité informatique.

Suite à l'audit des états financiers des dernières années, certaines questions ont été soulevées par rapport aux attributions des accès informatiques et aux différents systèmes lors de l'embauche, d'un changement de poste ou du départ d'un employé au sein de la Ville.

Considérant la sensibilité des données que contiennent les registres de la Ville, il est important de s'assurer que le réseau soit bien sécurisé et que les systèmes et applications soient suffisamment à jour pour assurer la pérennité des données informatiques de la Ville de Gatineau.

L'objectif de la mission d'audit se divise en deux sections. Le premier volet consiste en la validation des contrôles entourant les accès accordés aux usagers. Cette validation permettra de s'assurer que l'accès des employés actifs est limité aux logiciels et applications pertinentes à leur travail.

Le deuxième volet consiste en la validation des politiques et des contrôles relativement aux équipements utilisés et toute autre faiblesse des systèmes pouvant entraîner la perte d'informations sensibles.

Notre travail de vérification aborde des aspects importants de sécurité, de modernisation en regard des accès informatiques et de contrôles relatifs à la perte de renseignements. Ces éléments comprennent :

- L'analyse concernant les systèmes d'exploitation;
- La politique de sécurité pour le matériel mobile;
- La copie de sécurité des données électroniques;
- Le plan de remise en service en cas de sinistre.

Des rapports d'experts indépendants ont déjà identifié plusieurs éléments de risque tant au niveau de l'infrastructure informatique que pour l'intrusion de personnes non-autorisées dans le système.

Pour tous les sujets abordés, des risques ont été identifiés.

L'état de désuétude de l'application des services financiers de la Ville de Gatineau représente des risques importants. La Ville devrait revoir le calendrier d'investissement en matière d'applications informatiques et accélérer la mise à niveau de l'application financière du Service des finances de la Ville.

Un plan en matière de remise en service de l'informatique doit être mis en place et son application démontrée, afin d'atténuer les risques liés à un sinistre éventuel.

Quatrième Ville en importance au Québec, il est important, de la part de la haute direction de la Ville de Gatineau, de prioriser un plan d'action visant à atténuer ces risques par la modernisation des systèmes, par l'établissement de politiques de sécurité, ainsi que la mise à jour de politiques existantes.

Voici quelques recommandations parmi les dix qui ont été émises au cours de ce mandat :

- ▶ Prioriser et devancer l'investissement prévu pour l'application financière informatique du Service des finances de la Ville de Gatineau.
- ▶ Mettre en place un plan directeur des systèmes d'informations et ainsi établir un calendrier de remplacement des systèmes.
- ▶ Mettre en place un plan en matière de remise en service de l'informatique en cas de sinistre.

RÔLE ET CONTRÔLES LIÉS AU FINANCEMENT MUNICIPAL À LA STO

Le vérificateur général doit effectuer la vérification de la Société de transport de l'Outaouais (STO). Considérant l'importance de la contribution municipale au budget de la STO et du risque organisationnel qui y est associé, le Bureau du vérificateur général a identifié ce sujet pour un audit orienté sur le rôle et les contrôles exercés par l'administration de la Ville sur cette contribution.

Cet audit est mené dans le but de fournir une assurance raisonnable quant au rôle et aux contrôles exercés par l'administration municipale sur la contribution municipale de la Ville de Gatineau à la STO.

Une des interrogations du vérificateur général à l'amorce du mandat visait à questionner le degré de confort du maire de la Ville de Gatineau en regard des crédits autorisés de près de cinquante millions annuellement au budget de la STO.

Nous avons cherché à comprendre le rôle joué par l'Administration municipale et à évaluer l'exercice des contrôles en place en vue d'assurer la revue de cette importante contribution municipale.

Alors que nous nous attendions à ce que les contrôles exercés par l'Administration municipale soient bien définis et que celle-ci soit capable d'en faire la démonstration, nous avons plutôt observé la présence de contrôles informels.

Le rôle de l'Administration municipale dans la revue et les analyses des données budgétaires de la STO n'est pas établi formellement. Ce rôle reste confus, non documenté et il en va de même avec les contrôles à être exercés.

Nous avons noté que la communication entre les deux organisations mérite d'être revue afin d'assurer une meilleure collaboration à tous les niveaux. Par exemple, nous avons identifié de l'incohérence dans le processus et le calendrier budgétaire avec l'existence de trois différents documents décrivant différemment le processus en place. Nous avons aussi identifié un problème à communiquer efficacement des décisions importantes.

Nous reconnaissons que des efforts importants, à la mesure des enjeux en présence, devront être déployés pour mettre en place des mesures correctives, mais celles-ci permettront certainement aux deux administrations de travailler en partenariat à l'intérieur de leurs compétences respectives aux bénéfices de l'ensemble des citoyens de la ville de Gatineau.

Cinq recommandations dont la principale vise l'établissement d'un protocole d'entente :

- ▶ Élaborer un protocole d'entente-cadre afin de favoriser la mise en place de saines pratiques de gestion et d'améliorer une reddition de comptes et des communications rendues nécessaires dans un tel modèle de gouvernance.



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