

Bureau du  
vérificateur  
général

# Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009

Montréal 



**RAPPORT DU  
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
DE LA VILLE DE MONTRÉAL  
AU CONSEIL MUNICIPAL ET  
AU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION**

**Pour l'exercice  
terminé le 31 décembre 2009**

Dépôt légal - 2<sup>e</sup> trimestre 2010  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISSN : 1922-2440  
ISBN : 978-2-7647-0895-8



**Bureau du vérificateur général**  
1550, rue Metcalfe  
Bureau 1201  
Montréal (Québec) H3A 3P1

Le 17 mai 2010

Monsieur Claude Dauphin  
Président  
Conseil municipal  
275, rue Notre-Dame Est  
Bureau R-134  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Objet : Rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009**

---

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai l'honneur de transmettre au conseil municipal le rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.

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

Le vérificateur général de la Ville de Montréal,



Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.

c. c. membres du conseil municipal



**Bureau du vérificateur général**  
1550, rue Metcalfe  
Bureau 1201  
Montréal (Québec) H3A 3P1

Le 20 mai 2010

Monsieur Claude Dauphin  
Président  
Conseil d'agglomération  
275, rue Notre-Dame Est  
Bureau R-134  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Objet : Rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009**

---

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai l'honneur de transmettre au conseil d'agglomération le rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.

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

Le vérificateur général de la Ville de Montréal,



Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.

c. c. membres du conseil d'agglomération



## AVANT-PROPOS

Les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* prévoient que le vérificateur général doit :

- au plus tard le 31 mars de chaque année, faire rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation;
- au plus tard le 31 août de chaque année, transmettre au conseil un rapport annuel constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner.

L'année 2009 a été intense pour le Bureau du vérificateur général (BVG) qui a été projeté à l'avant-scène municipale. En effet, le conseil municipal lui a confié deux mandats spéciaux d'envergure portant respectivement sur les ventes de propriétés à des tiers par la SHDM et sur le contrat des compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions (ICI) et l'optimisation du réseau. Le mandat sur la SHDM s'ajoutait aux deux autres mandats réalisés par le BVG sur cette Société concernant la vente du site Contrecoeur et la gestion de projet. Le mandat sur le contrat des compteurs d'eau s'est transformé, en cours de mission, en enquête, ce qui a considérablement modifié sa portée et nécessité l'utilisation intense de ressources internes et externes au BVG. Par ailleurs, dans trois de ces mandats, certaines observations ont soulevé des interrogations exigeant une enquête policière.

Pour l'exercice 2009, le BVG a réalisé des missions de vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information d'envergure dont le présent rapport expose les résultats. Le BVG a également, conjointement avec son covérificateur, émis une opinion favorable sur les états financiers de la Ville. De plus, le BVG a réalisé la vérification des états financiers des organismes sous le contrôle de la Ville.

L'année 2009 et les premiers mois de l'année 2010 ont de même été fertiles pour le BVG. Nous avons créé un nouvel emploi en vérification dans l'optique d'améliorer notre compétitivité avec notre marché de référence et nous avons entamé un processus de recrutement très important pour pourvoir aux postes vacants au sein de notre Bureau. Nous avons également implanté avec succès la ligne éthique. Ces sujets seront abordés plus en détail dans les chapitres qui suivent.

À ma première année comme vérificateur général, j'ai été à même de constater la profondeur des compétences et le professionnalisme des membres du BVG. Le travail très complexe et exigeant que nous devons réaliser ne saurait être d'une aussi grande qualité sans leur apport. Je tiens à les en remercier.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>I.</b>	<b>COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b> .....	13
<b>II.</b>	<b>SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b> .....	29
	II.1. État des effectifs .....	29
	II.2. Indicateurs de performance .....	33
<b>III.</b>	<b>REDDITION DE COMPTES DE LA LIGNE ÉTHIQUE</b> .....	41
<b>IV.</b>	<b>VÉRIFICATION FINANCIÈRE</b> .....	51
	IV.1. Rapports de vérification financière pour la Ville de Montréal.....	51
	IV.2. Vérification des autres organismes municipaux.....	55
	IV.3. Suivi des recommandations des années antérieures .....	59
	IV.4. Constatations et recommandations découlant de la vérification financière de la Ville et des autres organismes municipaux .....	63
<b>V.</b>	<b>VÉRIFICATION D’OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L’INFORMATION</b> .....	69
	V.1. Suivi des recommandations des années antérieures .....	69
	V.2. Contrats pour la surveillance d’édifices et la sécurité des personnes .....	75
	V.3. Gestion des contrats de services professionnels.....	105
	V.4. Gestion de la flotte de véhicules .....	161
	V.5. Installations et infrastructures – Société du parc Jean-Drapeau .....	259
	V.6. Vente du terrain du site Marc-Aurèle-Fortin .....	283
	V.7. Étude préliminaire : acquisition des biens et services .....	303
	V.8. Projet d’impartition des services de télécommunications .....	323
<b>VI.</b>	<b>ANNEXES</b> .....	395
	VI.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i> .....	395
	VI.2. Annexe 2 – Liste des rapports de vérification produits (états financiers ou autres informations financières).....	405
	VI.3. Annexe 3 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2009 .....	409
	VI.4. Annexe 4 – Diagrammes de flux d’information – vérification d’optimisation des ressources .....	413
	VI.5. Annexe 5 – Relevé des comptes de dépenses du Bureau du vérificateur général .....	419



Bureau du  
vérificateur  
général

# I. Commentaires et recommandations du vérificateur général





## I. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Mon prédécesseur, Michel Doyon, avait pris l'habitude au cours des dernières années d'inclure en introduction au rapport annuel certains commentaires à l'intention de l'administration municipale. Comme je désire perpétuer cette façon de faire, j'aborde dans cette section les sujets suivants :

- A. La base inappropriée de calcul du budget du Vérificateur général;
- B. La répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs par les instances;
- C. Le suivi des recommandations des rapports spéciaux produits en mars et en avril 2009;
- D. Le suivi des recommandations du rapport spécial produit en septembre 2009 (Compteurs d'eau).

### A. LA BASE INAPPROPRIÉE DE CALCUL DU BUDGET DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Comme la *Loi sur les cités et villes* le stipule à l'article 107.7, « le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

1. de la municipalité
2. de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. »

Cette obligation s'étend donc sur l'ensemble des organismes suivants inclus dans le périmètre de consolidation :

- la Société de transport de Montréal;
- la Société d'habitation et de développement de Montréal;
- le Technoparc Montréal;
- la Société du parc Jean-Drapeau;
- le Conseil des arts de Montréal;
- le Conseil interculturel de Montréal;
- l'Office de consultation publique de Montréal;
- la Société de gestion Nauberges de Lachine;
- Anjou 80.

Mon bureau réalise, à quelques exceptions près, les travaux de vérification des états financiers de ces organismes. Lorsque nous n'avons pas les ressources suffisantes, nous faisons appel à des firmes d'experts-comptables pour effectuer cette vérification. Les honoraires versés à ces firmes sont

directement imputés dans notre budget actuel. Nous sommes également tenus de réaliser des mandats de vérification d'optimisation des ressources et de vérification de conformité pour l'ensemble de ces organismes.

Mon budget est actuellement calculé sur la base du budget de fonctionnement de la Ville et non sur la base du budget consolidé de la Ville (voir tableau 1) pour les exercices 2009 et 2010. Or, dans les faits, cette base est inappropriée car ce sont les états financiers consolidés qui font l'objet de la vérification de mon bureau. **Donc, nous faisons actuellement le travail de vérification des états financiers de ces organismes mais nous n'avons pas les crédits pour ce travail. De plus, le fait d'utiliser une partie de notre budget actuel pour réaliser ces travaux de vérification financière amène par voie de conséquence à réaliser moins de travaux de vérification d'optimisation des ressources pour la Ville. Enfin, cette base de calcul ne nous donne pas les crédits nécessaires à la réalisation de missions de vérification d'optimisation des ressources pour les organismes contrôlés par la Ville.** Cette situation rend très difficile ma reddition de comptes aux élus et à la population sur la gestion efficiente, économique et efficace de ces organismes car peu de travaux de vérification y sont réalisés. De plus, en l'absence des crédits suffisants, je ne peux pleinement exercer une couverture adéquate des risques selon le mandat qui m'est imparti car cet exercice ne se fait pas de manière approfondie pour ces organismes.

Tableau 1 – Base actuelle de calcul du budget du Vérificateur général

Base	2009 (en milliers de \$)	2010 (en milliers de \$)
Budget de fonctionnement de la Ville	4 070 725,4	4 298 100,2
Crédit budgétaire accordé au Vérificateur général en vertu de la LCV, article 107.5 (0,11 %)	4 686,4	4 699,0
	0,115 %	0,109 %

Comme je l'ai mentionné, la solution qui permettrait de régler ce problème de portée de notre travail serait pour l'administration municipale de calculer mon budget sur la base du budget consolidé, qui inclut les budgets des organismes sous le contrôle de la Ville et non pas sur la base du budget de fonctionnement. Sur la base de calcul du budget consolidé, j'estime, selon mes propres calculs, que le budget du Vérificateur général serait le suivant :

Tableau 2 – Base ajustée du calcul du budget du Vérificateur général

Base	2009 (en milliers de \$)	2010 (en milliers de \$)
Budget consolidé de la Ville	4 826 718,0	5 062 749,7
Crédit budgétaire qui serait accordé <b>selon la nouvelle base</b> au Vérificateur général en vertu de la LCV, article 107.5 (0,11 %)	5 309,4	5 569,0
	0,11 %	0,11 %

#### Recommandations

Je recommande au conseil municipal d'adopter une résolution pour que le budget du Vérificateur général soit calculé sur la base du budget consolidé plutôt que sur la base du budget de fonctionnement afin de disposer des crédits requis pour réaliser pleinement les responsabilités de son mandat.

Mon bureau est conscient de la rareté des ressources et de l'utilisation judicieuse que nous devons en faire, particulièrement durant cette période de restrictions budgétaires. Mais si la Ville veut optimiser les bénéfices de nos vérifications qui rejailliront sur l'ensemble des citoyens montréalais, il est impératif d'obtenir les ressources suffisantes pour le plein accomplissement de notre mandat. Pour ce faire, le vérificateur doit avoir recours à des ressources qui lui permettront de provoquer de réels changements qui généreront des retombées substantielles sur la collectivité montréalaise.

Sans cet apport supplémentaire de crédits, nous ne prévoyons pas pouvoir offrir à l'appareil municipal et ultimement aux contribuables montréalais tous les bénéfices qu'ils sont en droit d'exiger.

Nier cet état de fait aurait pour conséquence de limiter de manière significative les interventions du Vérificateur général et les impacts qui en découleraient.

## B. LA RÉPARTITION DES CONTRATS OCTROYÉS AUX ENTREPRENEURS PAR LES INSTANCES

Annuellement, la Ville de Montréal doit procéder à des investissements importants en immobilisations pour le développement, la réhabilitation et le remplacement d'installations et d'infrastructures.

Ces projets sont planifiés dans le cadre du programme triennal d'immobilisations (PTI) des arrondissements et des autres unités d'affaires de la Ville et leur exécution est généralement confiée à des entrepreneurs externes spécialisés. L'octroi des contrats à ces entrepreneurs s'effectue soit par les conseils d'arrondissement, soit par le comité exécutif, le conseil municipal ou le conseil d'agglomération. En général, ces contrats sont attribués à la suite d'appels d'offres publics compte tenu de leur importance.

Un examen réalisé à partir des bases de données de la Ville m'a permis d'identifier 21 firmes d'entrepreneurs s'étant vu attribuer une portion importante des contrats.

En vue d'examiner la distribution des contrats octroyés à ces entrepreneurs, nous avons, dans un premier temps, colligé leur valeur monétaire pour les années 2006 à 2009.

**Tableau 3 – Contrats octroyés par les instances au cours de la période de 2006 à 2009 (21 firmes sélectionnées)**

N°	Entrepreneurs	Nombre de contrats	Valeur des contrats octroyés par les conseils d'arrondissement	Valeur des contrats octroyés par les instances (CE, CM, CAG) <sup>1</sup>	Total
1	Const. Frank Catania	–	–	104 645 072,76 \$	104 645 072,76 \$
2	Construction Louisbourg	8	6 950 352,00 \$	93 684 002,00 \$	100 634 354,00 \$
3	Entreprises Catcan	29	22 999 064,00 \$	67 893 393,54 \$	90 892 457,54 \$
4	Const. DJL	24	10 110 621,00 \$	60 982 498,15 \$	71 093 119,15 \$
5	Const. Garnier	19	16 808 806,00 \$	51 405 569,36 \$	68 214 375,36 \$
6	Const. Soter	25	14 111 808,47 \$	53 144 658,12 \$	67 256 466,59 \$
7	Const. Mivela	9	3 774 261,05 \$	53 694 726,32 \$	57 468 987,37 \$
8	Const. Infrabec	1	180 450,00 \$	54 952 858,96 \$	55 133 308,96 \$
9	Simard-Beaudry Const.	9	7 771 127,00 \$	43 619 893,18 \$	51 391 020,18 \$
10	Const. Pavage CSF	19	11 701 836,79 \$	33 581 299,77 \$	45 283 136,56 \$
11	Const. Routière Conex	1	375 478,68 \$	38 911 032,20 \$	39 286 510,88 \$
12	B P Asphalte	16	10 559 276,85 \$	25 264 082,53 \$	35 823 359,38 \$
13	Excavations Super	9	7 855 225,74 \$	25 533 129,25 \$	33 388 354,99 \$
14	Const. & Pavage Jeskar	44	14 154 669,37 \$	11 978 770,53 \$	26 133 439,90 \$
15	Sintra	10	6 607 900,24 \$	18 720 639,08 \$	25 328 539,32 \$
16	Roxboro Excavation	5	4 338 792,38 \$	20 778 160,53 \$	25 116 952,91 \$
17	Pavages A.T.G.	21	5 707 965,46 \$	16 843 953,54 \$	22 551 919,00 \$

## I. Commentaires et recommandations du vérificateur général

N°	Entrepreneurs	Nombre de contrats	Valeur des contrats octroyés par les conseils d'arrondissement	Valeur des contrats octroyés par les instances (CE, CM, CAG) <sup>1</sup>	Total
18	Aqua-Rehab	–	–	21 700 654,96 \$	21 700 654,96 \$
19	Gastier M.P.	1	107 893,00 \$	14 181 396,00 \$	14 289 289,00 \$
20	Entreprise const. T.E.Q.	3	9 610 757,97 \$	–	9 610 757,97 \$
21	Ciment Lavallée	13	5 145 152,00 \$	481 129,00 \$	5 626 281,00 \$
	<b>Total</b>		<b>158 871 438,00 \$</b>	<b>811 996 919,78 \$</b>	<b>970 868 357,78 \$</b>

<sup>1</sup> CE : comité exécutif; CM : conseil municipal; CAG : conseil d'agglomération.

Pour ces 21 firmes, j'ai examiné plus en détail la distribution des contrats octroyés par les conseils d'arrondissement en matière de nombre et de valeur pour la même période.

**Tableau 4 – Contrats octroyés par les conseils d'arrondissement aux 21 firmes sélectionnées**

Arrondissements	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population	Valeur des contrats octroyés de 2006 à 2009 pour ces 21 firmes	N <sup>bre</sup> total de contrats octroyés pour ces 21 firmes	Attribution de ces contrats aux mêmes entrepreneurs				
					N <sup>bre</sup>	% (en n <sup>bre</sup> )	% (en valeur)	Entrepreneurs	
1	Ahuntsic-Cartierville	23,0	125 160	4 334 112 \$	10	*			*
2	Côte-des-Neige-Notre-Dame-de-Grâce	20,0	164 246	5 089 969 \$	7	*			*
3	Lachine	17,8	42 246	3 053 403 \$	16	8	50	44	Pavage A.T.G.
						7	44	55	Sintra
4	Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	25,2	129 110	5 938 805 \$	11	4	36	65	B P Asphalte
5	Outremont	3,8	23 239	1 358 809 \$	3	*			*
6	Le Plateau-Mont-Royal	8,1	101 054	7 202 750 \$	18	7	39	38	Const. & Pavage Jeskar
7	Rosemont-La Petite-Patrie	14,4	13 368	9 763 979 \$	10	4	40	54	Const. Pavage CSF
8	Saint-Léonard	13,5	71 730	8 610 874 \$	19	3	16	51	Simard-Beaudry Const.
9	Verdun	9,8	16 781	22 647 666 \$	26	26	100	100	Entreprises Catcan
10	Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension	16,1	145 000	6 147 572 \$	9	*			*
11	Anjou	13,6	40 981	6 235 549 \$	5	5	100	100	Construction Louisbourg
12	L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève	23,6	17 500	216 391 \$	3	*			*
13	LaSalle	16,4	74 763	7 622 745 \$	13	2	15	62	Sintra

Arrondissements	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population	Valeur des contrats octroyés de 2006 à 2009 pour ces 21 firmes	N <sup>bre</sup> total de contrats octroyés pour ces 21 firmes	Attribution de ces contrats aux mêmes entrepreneurs				
					N <sup>bre</sup>	% (en n <sup>bre</sup> )	% (en valeur)	Entrepreneurs	
14	Montréal-Nord	11,1	83 600	7 201 053 \$	17	5	29	60	Const. Soter
15	Pierrefonds-Roxboro	27,0	65 156	2 766 575 \$	10	3	30	54	Const. Soter
						4	40	39	Roxboro Excavation
16	Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles	42,3	107 556	14 950 113 \$	30	19	63	46	Const. & Pavage Jeskar
						6	20	34	Const. Soter
17	Saint-Laurent	43,0	84 833	24 722 450 \$	31	16	52	65	Const. Garnier
						10	32	20	Ciment Lavallée
18	Le Sud-Ouest	15,7	69 604	7 156 418 \$	12	*			*
19	Ville-Marie	16,5	78 876	13 852 205 \$	16	*			*
<b>Valeur totale des contrats octroyés aux entrepreneurs des 21 firmes sélectionnées pour les années 2006 à 2009.</b>				<b>158 871 438 \$</b>					

\* Les contrats octroyés sont répartis parmi plusieurs entrepreneurs présents sur le territoire. Aucune concentration significative.

Ces résultats me permettent de constater que la proportion des contrats octroyés aux mêmes entrepreneurs au cours des quatre dernières années varie d'un arrondissement à un autre. En effet, dans certains arrondissements, l'octroi des contrats est réparti entre plusieurs entreprises alors que dans d'autres, pratiquement tous les contrats sont octroyés au même entrepreneur.

**Bien que ces contrats aient été adjugés au plus bas soumissionnaire conforme, je demeure néanmoins perplexe en regard du fait que certains arrondissements octroient une forte proportion de leurs contrats aux mêmes entrepreneurs.**

En 2009, le Bureau du vérificateur général a produit deux rapports de vérification relativement à la gestion des contrats :

- Rapport sur l'installation des compteurs d'eau dans les ICI ainsi que sur l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau;
- Rapport sur la gestion des contrats de services professionnels.

Le Bureau du vérificateur général fera un suivi de ces rapports. L'administration municipale a d'ailleurs déclaré avoir mis en place une série de mesures et prévoit en instaurer d'autres dans le but d'améliorer la gestion et le contrôle de l'octroi des contrats par les diverses unités administratives de la Ville.

Mentionnons quelques-unes de ces mesures :

- L'émission d'une directive à l'effet d'intégrer des clauses en prévention de la collusion et de la fraude dans les documents d'appels d'offres et d'instructions aux soumissionnaires, et ce, pour tous les services et les arrondissements;
- L'émission d'une directive visant à garantir la confidentialité des renseignements et du nom des preneurs de cahiers de charge, et ce, pour l'ensemble de la période allant de la planification de l'appel d'offres jusqu'à l'ouverture des soumissions;
- Une révision complète et une mise à jour de l'ensemble des documents maîtres d'appels de qualification, d'appels d'offres et d'appels de propositions, de même que des critères de sélection;
- L'émission d'un Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville;
- L'adoption, en septembre 2009, d'un Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement;
- La mise en place, en décembre 2009, d'une ligne éthique, sous la responsabilité du Bureau du vérificateur général, visant à prévenir la fraude et le gaspillage;
- La création, en décembre 2009, d'un nouveau Service des affaires juridiques qui relève directement de la Direction générale, pour assurer ainsi son indépendance par rapport aux autres services de la Ville;
- Tout récemment, l'adoption en avril 2010 d'un *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux* visant à doter les intervenants municipaux et paramunicipaux d'un outil de premier plan qui intègre les meilleures pratiques de gestion de cette discipline.

De plus, la Ville se propose d'adopter une nouvelle politique d'approvisionnement ainsi que de créer un Bureau du contrôleur visant à renforcer les structures de vérification interne.

Finalement, des modifications proposées dans le cadre du projet de loi n<sup>o</sup> 76 concernant le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux permettront également de soutenir et de renforcer ces mesures annoncées par l'administration municipale.

En conclusion, l'instauration de ces mesures devrait contribuer à réduire la concentration des contrats octroyés aux mêmes entrepreneurs. Comme une période de temps suffisante est requise pour que la mise en place de ces mesures puisse produire pleinement leurs effets, je me propose d'examiner à nouveau, à compter de 2011, la distribution des contrats octroyés et d'évaluer en fonction des résultats obtenus la pertinence de réaliser des missions de vérification appropriées.

## Recommandations

**J'encourage l'administration municipale à poursuivre les mesures entreprises et, à la lumière des résultats obtenus, d'instaurer des mesures additionnelles pour contrer les effets non désirés.**

### **C. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS SPÉCIAUX PRODUITS EN MARS ET EN AVRIL 2009**

Au début de l'exercice 2009, plusieurs études concernant la gestion des affaires de la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) ont eu cours. Elle questionnait l'intégrité du processus de vente des propriétés, la transparence dans la gestion de projet et le respect des règles administratives de la Société et de la Ville de Montréal.

Parmi les rapports et études, il y a eu :

- L'étude de KPMG concernant les agissements de la direction générale de la Société;
- L'étude de Samson Bélair/Deloitte & Touche sur la vente du terrain et la gestion du projet Contrecoeur;
- Le rapport du vérificateur général sur la vente du site Contrecoeur;
- Le rapport du vérificateur général sur la gestion de projet;
- Le rapport du vérificateur général sur les ventes de propriétés à des tiers.

Tous ces rapports ont été rendus publics. Certaines observations ont soulevé des interrogations exigeant une enquête policière. Cette dernière est présentement menée par l'escouade Marteau de la Sûreté du Québec.

Entre temps, le conseil d'administration de la SHDM et celui de la Ville de Montréal ont pris des décisions pour resserrer la gestion des affaires de la Société. Entre autres :

- La Ville de Montréal a doté la SHDM d'un nouveau conseil d'administration;
- Un nouveau directeur général a été nommé;
- Le comité de vérification de la SHDM a adopté un plan triennal de vérification. Un appel d'offres a d'ailleurs permis de choisir, en avril 2010, une firme pour réaliser ce plan;
- La politique de délégation de la Société a été modifiée;
- Des comités du conseil d'administration ont été mis sur pied afin d'informer ce dernier sur la bonne marche des opérations, des ventes et des investissements.

Les gestes posés nous apparaissent comme une orientation de gouvernance permettant à la SHDM, à l'avenir, de mieux protéger les biens publics qui lui sont confiés. Au cours de l'exercice 2010, le vérificateur général complétera le suivi des recommandations des rapports précités pour ainsi s'assurer que les lois et les règles administratives sont respectées de façon à ce que la transparence et l'intégrité de la gestion permettent d'éviter les situations inacceptables identifiées au début de 2009.

Pour ces dossiers, j'ai jugé pertinent de devancer le processus de suivi des recommandations qui aurait normalement dû paraître dans mon rapport de 2010. Voici l'état des recommandations concernant les rapports du vérificateur général sur le projet Faubourg Contrecoeur, la gestion de projet et la vente de propriétés.

### Projet Faubourg Contrecoeur

Pour ce rapport, nous avons effectué un suivi des 12 recommandations produites et nous avons constaté que ces dernières étaient faites ou en cours de réalisation à l'exception de deux recommandations pour lesquelles l'unité administrative concernée n'a donné aucune indication sur les actions entreprises.

L'une de celles-ci porte sur l'obtention des documents pertinents justifiant les coûts de 16,8 M\$ défalqués du prix de vente pour la réhabilitation de sols, la construction d'un talus acoustique, l'architecture acoustique des bâtiments ainsi que les frais encourus par la SHDM alors que l'autre concerne le respect de certaines conditions prévues à l'acte de vente du site à la SHDM.

### Gestion de projet SHDM

Dans ce dossier, nous constatons que des efforts importants ont été déployés par la Société en vue de mettre en oeuvre nos recommandations. Ainsi, sur les 31 recommandations figurant au rapport de vérification, 24 d'entre elles ont le statut « fait » alors que 4, le statut « en cours ». Par ailleurs, trois recommandations portant sur le programme « Logement abordable Québec » ont dû être annulées dû au fait que le programme n'existe plus.

En ce qui concerne les recommandations en cours, leur mise en oeuvre est prévue jusqu'au 31 décembre 2010. Celles-ci concernent plus particulièrement la revue du protocole d'entente entre la Société et la Ville, la revue annuelle du plan stratégique et l'établissement de nouveaux échéanciers pour les actions identifiées à la suite de la démarche entreprise en vue d'améliorer l'efficacité de la charge de travail (Kaisen).

Ventes de propriétés

La SHDM a, au cours des derniers mois, modifié ses façons de faire, notamment en améliorant la qualité de l'information transmise au conseil d'administration, en plus de mettre sur pied un comité du conseil dédié aux décisions d'investissements. Notons par ailleurs qu'une enquête policière est en cours dans ce dossier.

## **D. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SPÉCIAL PRODUIT EN SEPTEMBRE 2009 (COMPTEURS D'EAU)**

Depuis 2008, plusieurs scandales dans l'industrie de la construction et la gestion des affaires publiques ont eu cours. Dans le secteur municipal, plusieurs dossiers et enquêtes ont entaché l'administration montréalaise : travaux de rénovation de l'hôtel de ville, projet Contrecoeur et autres.

Le projet sur les compteurs d'eau dans les ICI et l'optimisation du réseau fait partie de cette liste; il est actuellement sous enquête policière. Rappelons-nous que le conseil d'agglomération avait mandaté, le printemps 2009, le vérificateur général pour analyser le cheminement du dossier de l'octroi au consortium GÉNIEau d'un contrat de 355 M\$ pour la réalisation des travaux. Le vérificateur général a déposé son rapport à l'automne 2009. Parmi les principales constatations, on pouvait lire que :

- des règles administratives et légales n'avaient pas été respectées;
- les élus du conseil municipal et du conseil d'agglomération avaient été mal informés;
- l'administration municipale n'avait plus les ressources humaines dans sa structure administrative pour faire contrepoids à l'entreprise privée;
- la Ville ne possédait pas les moyens pour se protéger contre la corruption et la collusion;
- la Ville ne contrôlait pas le coût de ses projets;
- la vérification de l'étanchéité du processus d'adjudication n'avait pas été effectuée, tel que prévu;
- les coûts du projet semblaient trop élevés;
- près de la moitié des compteurs d'eau dans les ICI ne servirait jamais à la facturation.

Face à ces constats, plusieurs recommandations visant l'amélioration de la gestion de projet et la qualité de la gouvernance de la Ville ont été formulées. À la date de tombée du présent rapport, l'administration municipale a modifié substantiellement sa structure administrative, a mis sur pied des comités pour examiner la valeur ou plutôt la faisabilité de mes recommandations et a implanté déjà certaines mesures entre autres au niveau de l'approvisionnement. De plus, la Direction générale de la Ville a déposé au comité exécutif du 19 avril 2010 un nouveau *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de*

*gestion d'actifs municipaux*. Présentement, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces mesures mais je m'y pencherai plus en profondeur au cours de 2010.

Je tiens à rappeler les recommandations de mon rapport :

- que « *la Ville [renforce] son expertise interne en matière d'élaboration et de gestion de projets complexes, afin de faire contrepoids aux approches et solutions proposées par les firmes externes;*
- *[...] de revoir les pratiques de gouvernance en matière de gestion de projet. Les pistes de réflexion suivantes pourraient être suivies :*
  1. *Mettre en place et roder les structures de gouvernance et de gestion de projet avant le lancement des grands projets,*
  2. *S'assurer d'avoir à l'interne les ressources compétentes en matière de gestion de projet et de revoir les mécanismes devant faciliter leur intégration, leur accompagnement, leur formation et leur mobilité,*
  3. *Se doter d'un contrôleur relevant directement du comité exécutif, ayant pour mission principale de conseiller les services et les organismes de la Ville, principalement pour les grands projets. Cette fonction aurait pour mandat de procéder à des analyses de risques, des études d'efficacité et d'efficience, et d'évaluer le contrôle interne,*
  4. *Mettre sur pied, au sein de la Direction de l'approvisionnement, une équipe spécialisée en prix de revient et que cette équipe participe à l'élaboration de soumissions d'étalonnage et à l'évaluation de soumissions lors d'appels d'offres importants,*
  5. *Modifier les façons d'aller en appel d'offres de manière à spécifier le prix des matériaux que la Ville entend payer pour la réalisation des travaux. »*

Comme je l'ai mentionné plus tôt, je ferai le point en 2010 sur l'application de mes recommandations, et ce, de façon exhaustive. J'examinerai en conséquence le plan d'action élaboré par l'administration municipale et sur les actions effectivement réalisées pour donner suite au rapport.



Bureau du  
vérificateur  
général

## II. Situation du Bureau du vérificateur général





## II.1. État des effectifs



## II. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

### II.1. ÉTAT DES EFFECTIFS

Comme mon prédécesseur l'a souligné à maintes reprises dans ses précédents rapports, nous assistons au fil des années à une érosion constante des effectifs, tel que le montre le tableau suivant.

Tableau 1 – Évolution des effectifs 2002-2009<sup>1</sup>

Année	Nombre total d'employés
2002	41
2003	36
2004	38
2005	37
2006	35
2007	33
2008	28
2009	26

À l'observation du tableau 1, on constate que l'érosion du nombre de ressources humaines disponibles au Bureau du vérificateur général s'accroît. Ce sont principalement les départs à la retraite et les difficultés de recrutement qui expliquent cette érosion. Plusieurs efforts de recrutement ont été réalisés entre 2006 et 2008 mais n'ont pas donné les résultats escomptés. En effet, la structure salariale des postes de professionnels était inférieure au marché de référence qui est constitué principalement d'experts-comptables.

Comme on peut le constater, l'érosion constante des effectifs met déjà en péril la capacité du Bureau du vérificateur général de réaliser sa mission. En 2012, nous prévoyons qu'il restera seulement 20 employés si rien n'est fait.

Parmi les mesures prises pour remédier à cette problématique, j'ai obtenu la création de postes de professionnels appartenant à une échelle salariale supérieure à celle que nous avons jusqu'à maintenant. J'espère qu'avec ces nouveaux postes nous serons capables de pourvoir les postes vacants. Au moment d'écrire ces lignes, notre bureau était en campagne de recrutement.

Si cette campagne s'avère infructueuse, je compte signaler cet état de fait au conseil municipal.

<sup>1</sup> Les effectifs pour les années 2008 et 2009 excluent deux professionnels de la vérification libérés à temps plein pour activités syndicales.



## II.2. Indicateurs de performance



## II.2. INDICATEURS DE PERFORMANCE

Souvent, au cours de nos travaux de vérification, nous constatons l'absence d'indicateurs de performance adéquats, permettant un suivi administratif rigoureux et une reddition de comptes satisfaisante.

À l'instar de mon prédécesseur, je crois opportun de présenter les indicateurs qui m'apparaissent les plus pertinents afin de permettre au lecteur de se faire une opinion sur la performance du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal.

Les indicateurs présentés sont les suivants :

- Le nombre de rapports produits;
- Le taux d'application des recommandations;
- L'utilisation du temps;
- L'accès à l'égalité en emploi;
- Les résultats financiers.

### LE NOMBRE DE RAPPORTS PRODUITS

Tableau 1 – Nombre de rapports produits de 2005 à 2009

Année de référence	Vérification financière			Vérification d'optimisation des ressources et de gestion
	Total	Année courante	Année précédente	
2005	36	21	15	12
2006	27	11	16	9
2007	15	10	5	10
2008	17	12	5	8
2009	13	11	2	7

La variation du nombre de rapports en vérification financière, pour l'année 2009, en comparaison à l'année 2008, s'explique essentiellement par le nombre de rapports qui ne sont plus requis pour ce type de vérification.

## LE TAUX D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Tableau 2 – Taux d'application des recommandations liées à la vérification d'optimisation des ressources – Ville

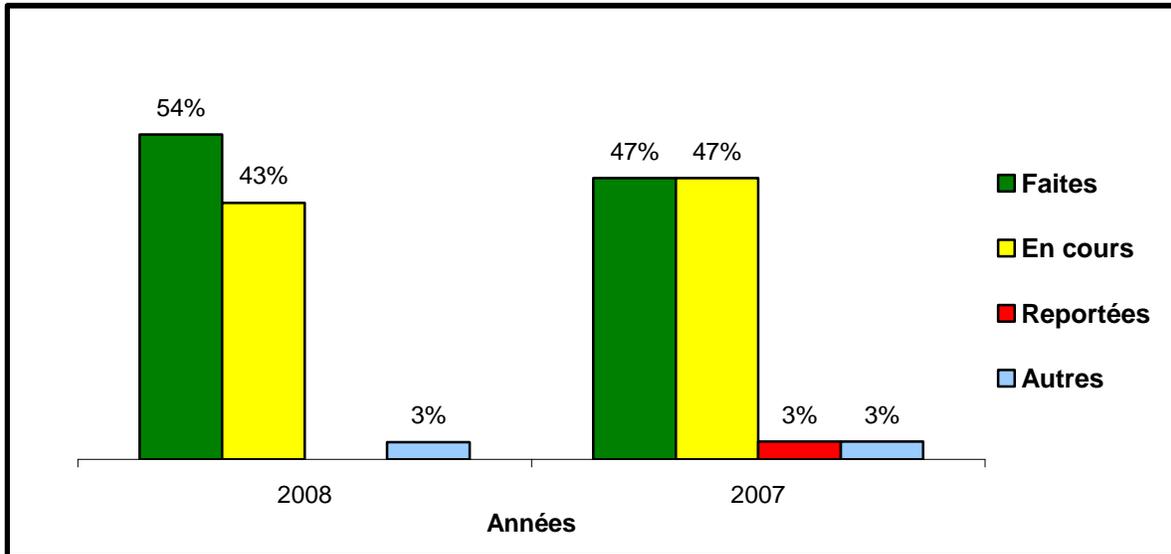


Tableau 3 – Taux d'application des recommandations liées à la vérification des technologies de l'information – Ville

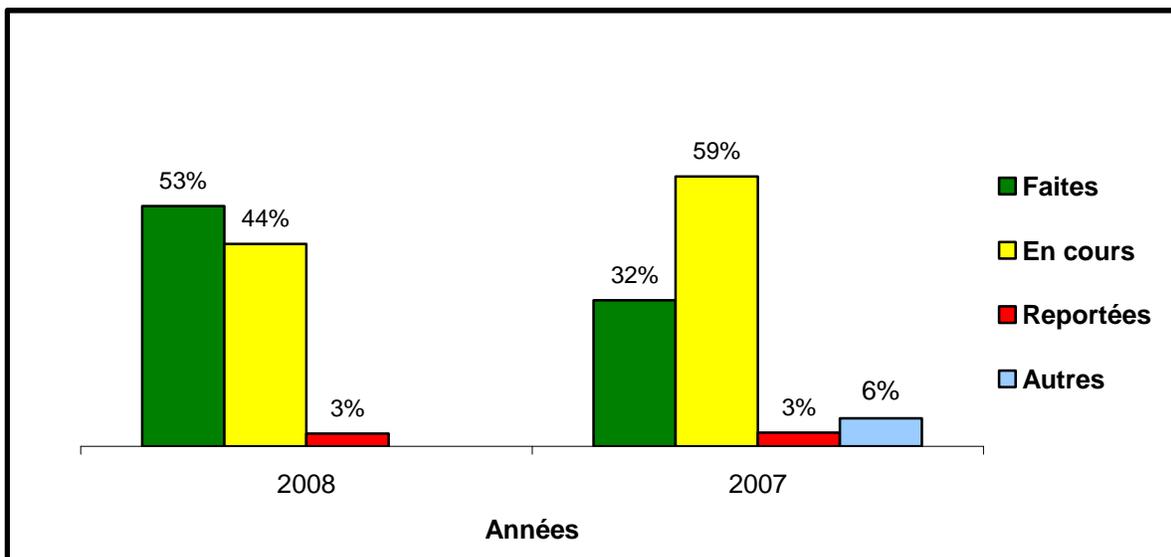
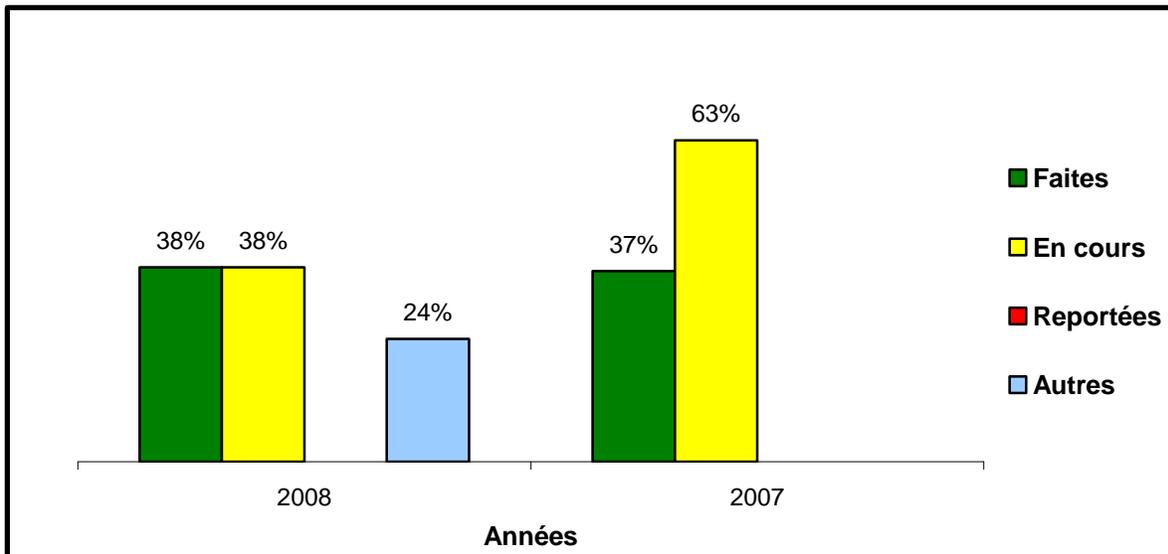


Tableau 4 – Taux d'application des recommandations liées à la vérification financière – Ville



Cet indicateur m'apparaît particulièrement important, car il permet d'apprécier la justesse et le réalisme des recommandations mises de l'avant par le Bureau du vérificateur général.

Dans l'ensemble, je considère qu'il démontre une bonne performance, en particulier sur le plan de la vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information.

## L'UTILISATION DU TEMPS

Tableau 5 – Répartition des heures totales en %

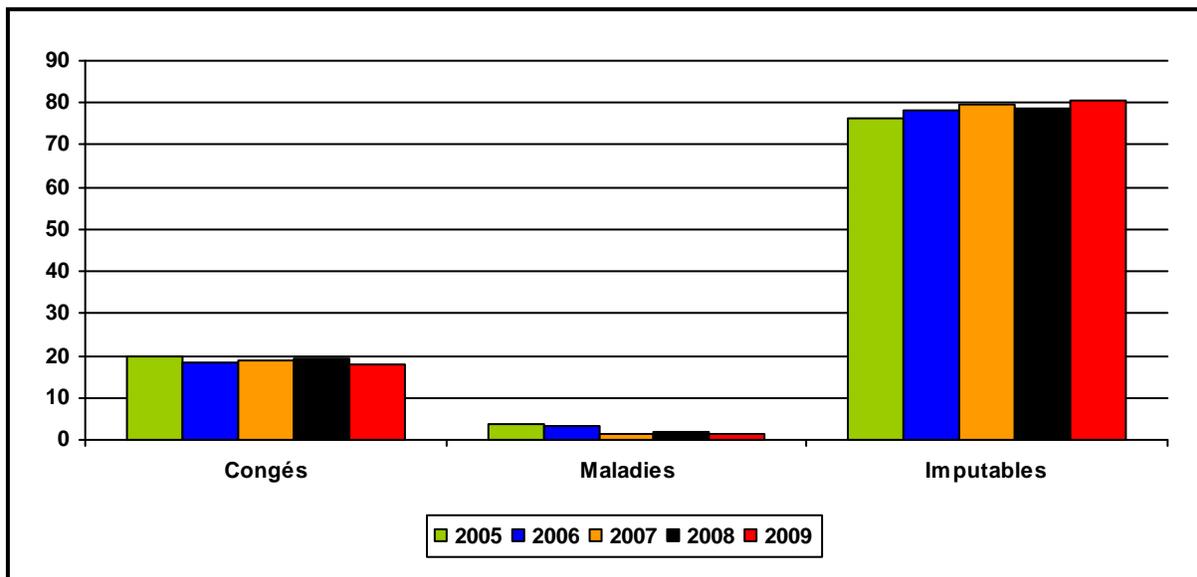
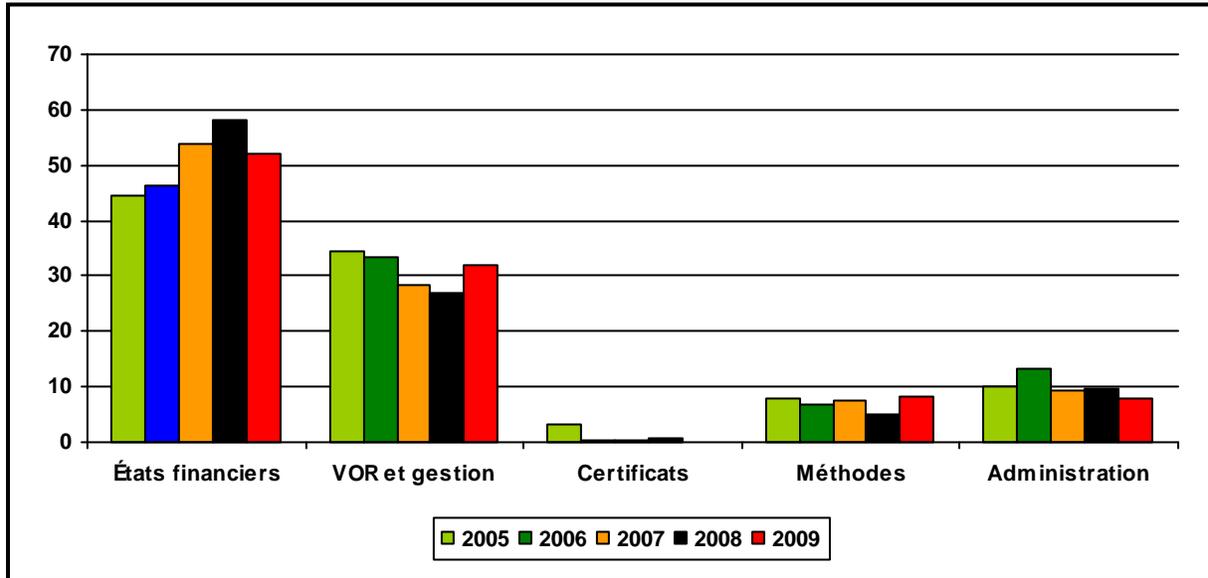


Tableau 6 – Répartition des heures imputables en %



VOR : Vérification d'optimisation des ressources.

Méthodes : Inclut la recherche comptable, le contrôle de la qualité et la formation.

Les données relatives à l'utilisation du temps démontrent que la réduction du temps consacré aux travaux de vérification d'optimisation des ressources et de gestion observée au cours des dernières années, en raison de l'augmentation des efforts consacrés à la vérification des états financiers résultant de la création de l'agglomération et de l'adoption de nouvelles normes comptables, s'est résorbée en 2009. Cette situation s'explique par les démarches entreprises par le Bureau pour revoir le partage des efforts devant être consacrés à la vérification des états financiers avec le vérificateur externe.

Tableau 7 – Autres indicateurs relatifs à l'utilisation du temps

	Résultats	
	2009	2008
1. Taux de roulement du personnel de vérification	16 %	11 %
2. Taux d'absentéisme (professionnels de la vérification)	1,5 %	1,9 %
3. Nombre d'heures consacrées à la formation	1257	952
4. Nombre moyen d'heures de formation par employé	49	38
5. Ratio coût de la formation/masse salariale conformément au projet de loi n° 90. L'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1 %.	4,0 %	2,9 %

Notre taux de roulement du personnel s'explique principalement par des départs à la retraite. Par ailleurs, nous avons continué à investir dans la mise à jour et le développement de nos compétences.

## L'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI

À l'instar de la Ville, le Bureau du vérificateur général porte une attention particulière aux questions d'égalité en emploi.

D'une part, la répartition de la représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi* dans les organismes publics se présentait comme suit, au 31 décembre des trois dernières années :

**Tableau 8 – Représentation des groupes visés**

	2009	2008	2007
Hommes	64,3 %	63,3 %	60,3 %
Femmes	35,7 %	36,7 %	39,7 %

	2009	2008	2007
Autochtones	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Minorités visibles	3,6 %	3,3 %	6,1 %
Minorités ethniques	0,0 %	0,0 %	0,0 %
<b>Total</b>	<b>3,6 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>6,1 %</b>

D'autre part, au 31 décembre 2009 et 2008, la sous-représentation des groupes visés au sein du Bureau se présentait comme suit :

**Tableau 9 – Sous-représentation des groupes visés**

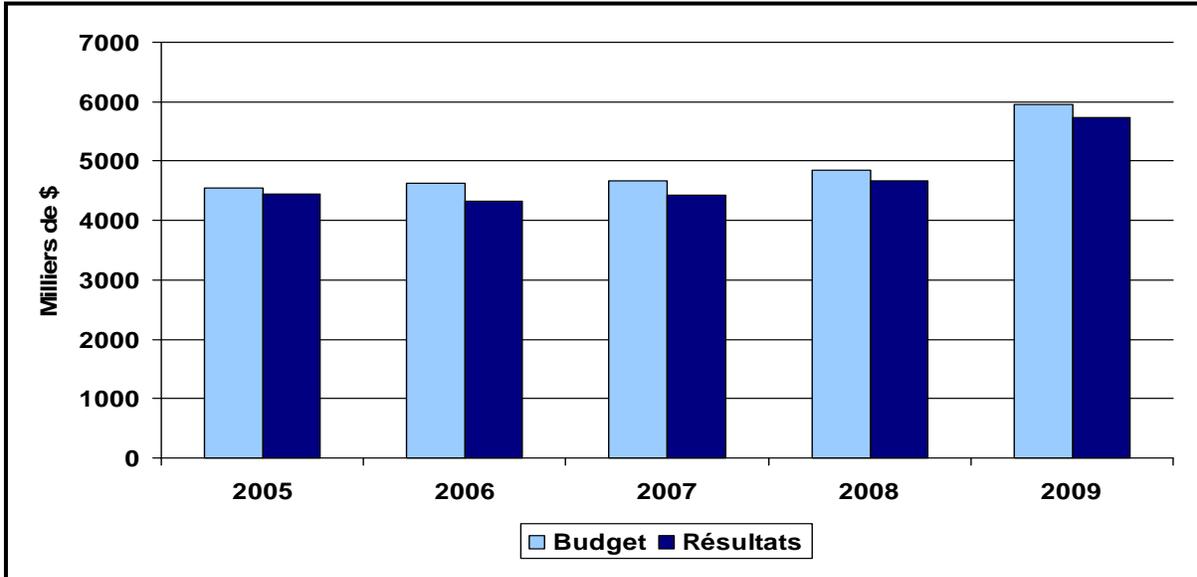
	2009		2008	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Femmes	2	7,1 %	2	6,7 %
Autochtones	0	0,0 %	0	0,0 %
Minorités visibles	0	0,0 %	1	3,3 %
Minorités ethniques	1	3,6 %	2	6,7 %

Il est à noter que la sous-représentation de chacun des groupes visés ne peut être comparée aux résultats des années antérieures à 2008 puisque la base de calcul de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse (CDPDJ) était différente.

Par ailleurs, la capacité du Bureau de remédier à cette sous-représentation est tributaire de la résolution des difficultés susmentionnées concernant le recrutement du personnel requis à la réalisation de sa mission.

## LES RÉSULTATS FINANCIERS

Tableau 10 – Budget et résultats financiers



Le dernier indicateur porte sur les résultats financiers du Bureau. Soulignons que l'augmentation significative de notre budget en 2009 découle essentiellement des vérifications particulières demandées par le conseil municipal concernant la SHDM et le projet sur les compteurs d'eau dans les ICI et l'optimisation du réseau. Cette augmentation n'est donc pas récurrente.

Bureau du  
vérificateur  
général

### III. Reddition de comptes de la ligne éthique





## III. REDDITION DE COMPTES DE LA LIGNE ÉTHIQUE

### INTRODUCTION

Le 27 avril 2009, le conseil municipal a adopté la résolution CM09 0293, mandatant ainsi le Bureau du vérificateur général pour mettre en place une ligne éthique visant à prévenir la fraude et le gaspillage, conformément à la suggestion même du vérificateur général émise dans son rapport annuel de 2008. Cette même résolution mandatait le comité exécutif, conformément à la loi, pour autoriser, le cas échéant, les budgets nécessaires afin que le vérificateur général puisse exécuter ce mandat avec diligence sans que cela touche ses obligations principales au sens de la loi.

La ligne éthique du vérificateur général a été mise sur pied le lundi 14 décembre 2009.

### PRINCIPES ET OBJECTIFS DE LA LIGNE ÉTHIQUE

La ligne éthique permet aux employés, aux élus, aux membres du personnel du cabinet et aux fournisseurs de signaler, de façon anonyme et confidentielle, tout acte ou situation répréhensible en lien avec la gestion des affaires de la Ville ou en violation du Guide de conduite. Un acte répréhensible qui devrait être signalé comprend une dérogation aux lois, aux règlements, aux contrats, aux ententes, aux règles, aux pratiques et aux directives internes de la Ville ou d'un organisme sous son contrôle. Voici des exemples d'actes répréhensibles qui devraient être signalés :

- Falsification, altération ou destruction non autorisée de documents;
- Manipulation de données informatiques ou autres;
- Utilisation inappropriée de biens, d'équipements ou de dossiers qui sont la propriété de la Ville;
- Détournement de fonds;
- Acceptation de pots-de-vin;
- Vol et vandalisme à l'endroit des biens de la Ville;
- Conflit d'intérêts potentiel, réel ou apparent;
- Paiement pour des biens ou des services qui n'ont pas été fournis.

La ligne éthique vise également à protéger ses utilisateurs d'éventuelles représailles à leur endroit. Comme la ligne est anonyme, l'identité des utilisateurs est protégée à la base. Le processus de vérification et d'enquête en vigueur permet d'assurer la confidentialité à la fois des utilisateurs, de la situation signalée ainsi que des personnes pouvant être impliquées.

**Soulignons que la ligne éthique est un moyen de communiquer avec le vérificateur général. Nous recevons déjà, soit par courriel, par courrier (anonyme ou non) ou même lors de rencontres privées et confidentielles, des informations sur des situations problématiques. Elles proviennent de fonctionnaires, d'élus ou de personnes de l'externe. Toutes ces informations et l'identité des personnes qui communiquent avec nous sont conservées de manière strictement confidentielle par le Bureau du vérificateur général.**

## **PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA LIGNE ÉTHIQUE**

Dès l'adoption de la résolution susmentionnée, nous avons pris les mesures nécessaires pour mettre en place la ligne éthique. Cette ligne présente les principales caractéristiques suivantes :

- Elle prend la forme d'une ligne téléphonique dédiée et d'un site Internet sécurisé, accessibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7;
- Ces deux moyens sont fournis par une firme indépendante, Clearview, qui agit à titre de mandataire du vérificateur général pour la collecte des renseignements et fonctionne indépendamment de la Ville de Montréal;
- La firme Clearview, au nom du vérificateur général, assure la confidentialité de l'information transmise et l'anonymat des utilisateurs de la ligne éthique. Cette firme maintient un système de compilation des signalements reçus. Il est à noter que ces signalements sont entreposés dans un serveur appartenant à la firme et ne transitent d'aucune façon sur le réseau de la Ville. En fait, les représentants dûment autorisés du vérificateur général sont avisés par Clearview de la réception d'un signalement par le biais d'une alerte courriel;
- Ces représentants autorisés traitent, par la suite, avec impartialité et confidentialité tout signalement qui leur est soumis en accédant directement au site de Clearview, qui est sécurisé par des techniques de chiffrement éprouvées;
- Un code d'utilisateur et un mot de passe sont attribués à l'utilisateur de la ligne éthique au terme de son signalement, ce qui lui permet de vérifier en tout temps l'état de son traitement et de répondre, le cas échéant, aux demandes d'informations qui lui sont adressées par le vérificateur général.

## **CAMPAGNE DE COMMUNICATION**

Afin d'informer les utilisateurs éventuels de l'implantation de la ligne éthique et des rouages de son fonctionnement, une campagne d'information à l'interne de la Ville a d'abord été réalisée au cours de l'automne 2009. Cette campagne a notamment comporté les actions suivantes :

- Rencontres avec des représentants syndicaux;
- Présentation au comité de direction de la Ville de Montréal;

- Rencontre avec l'Ombudsman;
- Rencontre avec le président du conseil municipal;
- Préparation et distribution aux employés d'un dépliant explicatif sur la ligne éthique;
- Distribution d'affiches dans tout le réseau interne de la Ville;
- Présentation du contenu sur la ligne éthique sur le site intranet de la Ville;
- Publication, sur le site intranet de la Ville, du document intitulé *Processus régissant l'utilisation de la ligne éthique du vérificateur général* qui peut être consulté en ligne par les employés et les élus.

Dans un deuxième temps, nous avons déployé, à la fin de 2009, une campagne d'information destinée à l'externe. Cette campagne visait notamment à informer les fournisseurs. À cet effet, le site Internet de la Ville a été modifié pour créer un lien dans les sites « Affaires » et « Fichier des fournisseurs » les reliant avec la page d'accueil du site Web de la ligne éthique du vérificateur général. En outre, un communiqué de presse a été publié le 15 décembre 2009 pour annoncer la mise sur pied de la ligne éthique.

Puis, nous avons offert aux différents services centraux de la Ville et aux arrondissements, à compter de janvier 2010, de présenter à leur comité de gestion respectif les rouages du fonctionnement de la ligne éthique. Ces rencontres ont été, à notre avis, fort fructueuses, car elles ont permis de dissiper certains doutes et de clarifier certaines interrogations. En date du 15 avril 2010, 17 présentations avaient été réalisées auprès des services centraux et des arrondissements.

Enfin, le 25 mars 2010, un communiqué interne était publié afin d'apporter des précisions pour assurer un traitement adéquat de tous les signalements reçus par le biais de la ligne éthique. D'ailleurs, des communications périodiques devront être effectuées pour assurer la visibilité de la ligne éthique du vérificateur général.

**À cet égard, nous prévoyons, entre autres, étendre cette campagne d'information aux organismes contrôlés par la Ville. Ainsi, nous solliciterons prochainement une présentation de la ligne éthique auprès des organismes suivants :**

- **La Société de transport de Montréal;**
- **La Société d'habitation et de développement de Montréal;**
- **Le Technoparc Montréal;**
- **La Société du parc Jean-Drapeau;**
- **Le Conseil des arts de Montréal;**
- **Le Conseil interculturel de Montréal;**
- **L'Office de consultation publique de Montréal;**

- La Société de gestion Nauberges de Lachine;
- Anjou 80.

En définitive, le vérificateur général s'attend à ce que tout gestionnaire de la Ville ou d'un organisme sous son contrôle contribue constructivement au succès de la ligne éthique en expliquant à ses employés la légitimité et les raisons de l'existence de ce mécanisme, puisqu'il devrait contribuer à maintenir un environnement de travail sain et faire en sorte que la conduite des affaires de la Ville soit irréprochable.

Le vérificateur général invite tous les employés, les élus, les membres du personnel de cabinet, les membres des comités du conseil municipal et les fournisseurs à demeurer attentifs à tout élément susceptible d'indiquer la présence d'actes répréhensibles. Il compte également sur leur coopération lors de la tenue des enquêtes.

## ÉTAT DES SIGNALEMENTS AU 31 MARS 2010

Nous avons reçu, au 31 mars 2010, 53 signalements. Le tableau 1 précise l'état de ces signalements.

Tableau 1 – État des signalements au 31 mars 2010

État des signalements	Nombre	Commentaires
Fermés	20	Seize de ces signalements ne concernaient pas l'objet de la ligne éthique pour diverses raisons, particulièrement parce qu'ils ne représentaient pas des actes répréhensibles, ne relevaient pas d'instances sous la juridiction de la Ville ou relevaient de questions de relations de travail qui doivent d'abord être traitées par les instances habituelles. Par ailleurs, cinq de ces signalements concernent des sujets d'intérêt qui pourront donner lieu à des vérifications de gestion plus générales dans le cours normal de nos activités. Quant aux quatre autres, ils se sont avérés sans fondement ou insuffisamment probants.
En attente d'information	4	Nous avons communiqué avec les personnes qui ont signalé l'événement par l'entremise du système sécurisé de Clearview. Nous attendons des compléments d'information. Cependant, si les personnes, à l'aide de leur code d'utilisateur personnel et de leur mot de passe, n'entrent pas en communication avec le système de Clearview, elles ne verront jamais ce message et il est probable que nous ne puissions pas poursuivre notre enquête.

État des signalements	Nombre	Commentaires
En cours d'enquête	29	Ces signalements font actuellement l'objet d'une vérification préliminaire qui vise à soulever la présence d'éléments probants suffisants pour justifier des vérifications ou des enquêtes en profondeur qui nécessitent le recours à des ressources internes et, éventuellement, externes. Ces ressources font d'ailleurs l'objet d'une demande budgétaire afin de ne pas nuire à notre capacité de réaliser les autres volets de notre mission.

Le tableau 2 indique la répartition des signalements en attente d'information et en cours d'enquête selon leur catégorie.

**Tableau 2 – Répartition des signalements retenus selon leur catégorie**

Catégorie	Nombre
Comportement contraire à l'éthique et conflit d'intérêts	14
Manipulation ou falsification des données	0
Vol, malversation, fraude	5
Violation des lois, de règlements, de politiques et de procédures	8
Autres	6

Le tableau 3 présente, pour les 53 signalements reçus, la provenance de ceux-ci.

**Tableau 3 – Répartition des signalements reçus par source**

Source des signalements	Nombre
Élus municipaux	1
Employé de la Ville	32
Fournisseur (actuel ou potentiel) de la Ville	1
Citoyen	8
Inconnu (la personne n'a pas voulu indiquer son statut)	11

## DEMANDE BUDGÉTAIRE

Nous avons déposé au comité exécutif, en mars 2010, une demande pour obtenir un budget additionnel récurrent de 650 000 \$ afin de couvrir les frais suivants :

- Les frais fixes de la ligne éthique;
- L'embauche de ressources additionnelles;
- L'embauche, au besoin, de ressources externes d'appoint.

En effet, les coûts d'exploitation de la ligne éthique comportent des coûts fixes et des coûts variables qui ne peuvent être assumés par le vérificateur général à même son budget de fonctionnement actuel sans nuire à la réalisation de ses obligations principales prescrites par la *Loi sur les cités et villes* (LCV).

Nous avons clairement documenté nos besoins en fonction des signalements que nous prévoyons recevoir en 2010. Cette projection est principalement basée sur le nombre de signalements reçus pour les trois premiers mois de l'entrée en fonction de la ligne et de la charge de travail que nous avons estimée pour les signalements déjà reçus. Nous estimons en effet recevoir environ entre 150 et 200 signalements par année.

Ce budget est sujet à une révision annuelle en fonction du nombre de signalements effectivement reçus et des efforts requis pour les traiter. **Au moment d'écrire ces lignes, nous n'avons toujours pas reçu de réponse favorable du comité exécutif.**

Bureau du  
vérificateur  
général

## IV. Vérification financière





## IV.1. Rapports de vérification financière pour la Ville de Montréal



## IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE

### IV.1. RAPPORTS DE VÉRIFICATION FINANCIÈRE POUR LA VILLE DE MONTRÉAL

Le 22 mars 2010, nous avons présenté au comité de vérification notre rapport du vérificateur sans restriction sur les états financiers consolidés de la Ville de Montréal au 31 décembre 2009. Parallèlement, nous avons déposé les rapports du vérificateur concernant la ventilation des dépenses mixtes et le taux global de taxation.

Ainsi, conformément à la *Loi sur les cités et villes* du Québec, ces rapports et les données financières auxquelles ils se rapportent seront déposés au conseil municipal et au conseil d'agglomération du mois d'avril 2010.



## IV.2. Vérification des autres organismes municipaux



## IV.2. VÉRIFICATION DES AUTRES ORGANISMES MUNICIPAUX

Conformément à la *Loi sur les cités et villes* du Québec, nous devons procéder à la vérification financière des organismes contrôlés par la Ville de Montréal.

L'annexe 2 du présent rapport donne la liste des organismes pour lesquels nous avons produit des rapports de vérification sans restriction sur les états financiers.



## IV.3. Suivi des recommandations des années antérieures



### **IV.3. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES**

Des recommandations concernant la vérification financière de la Ville de Montréal ont été adressées aux responsables de la gestion de l'information financière au cours des dernières années. De façon générale, nous avons observé que la majorité d'entre elles ont donné lieu à des correctifs alors que quelques-unes sont en cours de réalisation.

Nous tenons à préciser qu'aucune des recommandations dont il est question dans cette section n'a une importance significative exigeant sa divulgation.



## IV.4. Constatations et recommandations découlant de la vérification financière de la Ville et des autres organismes municipaux



## IV.4. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE LA VÉRIFICATION FINANCIÈRE DE LA VILLE ET DES AUTRES ORGANISMES MUNICIPAUX

### PRÉSENTATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2009 DE LA VILLE ET DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

À compter de l'exercice 2009, les administrations locales devaient modifier la présentation de leurs états financiers afin de respecter les principes comptables généralement reconnus, recommandés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Dorénavant, les normes de l'ICCA des chapitres suivants s'appliquent : SP 1000 – *Fondements conceptuels des états financiers*, SP 1100 – *Objectifs des états financiers*, SP 1200 – *Présentation des états financiers* et SP 3150 – *Immobilisations corporelles*. Leur adoption constituait la dernière étape du passage aux normes de l'ICCA.

En lien avec ces changements, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a révisé le formulaire du rapport financier annuel qu'il fournit aux municipalités et que celles-ci doivent remplir et lui transmettre, en conformité avec l'article 105 de la *Loi sur les cités et villes*.

La Ville de Montréal et la Société de transport de Montréal (STM) se sont inspirées du formulaire du MAMROT pour dresser leurs états financiers 2009. Nous avons étudié ces documents, autant en ce qui concerne leur contenu que leur forme. Le vérificateur général de la Ville de Montréal a formulé une opinion sans restriction sur les états financiers consolidés 2009 (tout comme l'ont fait les vérificateurs externes). Toutefois, à notre avis, ces formats de présentation de l'information financière contiennent des lacunes rendant leur interprétation difficile, et ce, même pour un lecteur averti.

La présentation de l'information financière adoptée par le monde municipal québécois vise à satisfaire deux objectifs :

- Respecter les normes (PCGR) édictées par l'ICCA ;
- Donner aux élus et aux citoyens l'information relative aux budgets et aux contextes fiscaux québécois.

Le libellé du rapport du vérificateur porte sur les états financiers dressés en fonction des PCGR, tel qu'exigé par les normes de l'ICCA. Or, le format de présentation adopté au Québec inclut des informations établies à des fins fiscales.

**CONSTATATION**

Nous avons constaté que cette façon de faire amène la production d'états financiers où le lecteur a de la difficulté à savoir de façon précise si les notes et les tableaux se rapportent au volet PCGR ou au volet fiscal. Devant cette situation, le comité de vérification a suggéré qu'un comité de travail, formé de représentants du Service des finances, du comité de vérification et des vérificateurs, se penche sur cette problématique afin d'éclaircir un peu plus les états financiers de l'exercice 2010.

Il est important de préciser que l'information fiscale est aussi essentielle pour le lecteur que le respect des normes de l'ICCA. Conceptuellement, les principales différences entre ces approches se retrouvent dans le traitement comptable de l'amortissement des immobilisations, du remboursement de la dette, de la charge au titre d'avantages sociaux futurs, des revenus de transfert et de la répartition des surplus.

**Recommandations**

Nous recommandons que ce comité soit formé et se réunisse le plus rapidement possible afin que les solutions adoptées soient mises en place avant la période intense de production et de vérification des états financiers.

**AUTRES RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA VÉRIFICATION FINANCIÈRE 2009**

Au moment de rédiger ce rapport, des constatations découlant de nos travaux de vérification financière n'avaient pas été présentées aux responsables de la divulgation de l'information financière de la Ville et des organismes municipaux.

Bureau du  
vérificateur  
général

## V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information





## V.1. Suivi des recommandations des années antérieures



## V. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

### V.1. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

Le pourcentage de recommandations du Vérificateur général qui a fait l'objet de mesures correctives concrètes est un indicateur essentiel pour s'assurer que les services et les arrondissements appliquent promptement nos recommandations.

La politique du Bureau du vérificateur général est d'amorcer le suivi des recommandations dans l'année suivant leur parution dans le rapport annuel. Le cycle du suivi des recommandations d'une année donnée s'échelonne généralement sur un horizon n'excédant pas trois ans, sauf dans des circonstances très particulières où certaines recommandations font l'objet d'un suivi pour une année additionnelle.

Le résultat des suivis effectués en ce qui a trait aux recommandations formulées de 2005 à 2008 (publiées dans les rapports annuels de 2006 à 2009) est présenté dans le tableau suivant.

**Tableau 1 – Résultat du suivi des recommandations**

<b>Statut des recommandations</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total</b>
Faites	181	216	103	38	538
En cours	1	16	68	31	116
Reportées	–	–	4	1	5
Annulées	6		1	1	8
Non faites	9	10	3	–	22
Périmées	3	2	–	–	5
Autres	–	–	3	–	3
<b>Total des recommandations formulées</b>	<b>200</b>	<b>244</b>	<b>182</b>	<b>71</b>	<b>697</b>

En ce qui concerne plus particulièrement les recommandations formulées en 2008, celles dont le statut est considéré comme « faites » ou « en cours » représentent une proportion de 97 % par rapport à un objectif annuel fixé à 80 % par l'administration municipale.

Pour l'ensemble des recommandations formulées depuis 2005, le suivi réalisé en mars 2010 démontre que 538 sont faites, dont 99 au cours des 12 derniers mois. Ainsi, sur une base cumulative (depuis quatre

ans), ce sont près de 77 % des recommandations qui sont faites, alors que 17 % sont en cours. Somme toute, il s'agit là d'excellents résultats.

#### **Commentaires du vérificateur général**

**Malgré les résultats atteints, nous tenons toutefois à souligner que deux situations préoccupantes n'ont pu être résolues à notre satisfaction.**

##### Dossier « Gestion de l'entretien des immeubles »

En novembre 2005, nous avons produit un rapport de vérification sur la gestion de l'entretien des immeubles. Ce rapport constatait, entre autres, l'absence d'une stratégie d'investissement visant à stabiliser et à résorber le déficit d'entretien annuel des immeubles composant le parc immobilier de la Ville. À cette époque, une évaluation sommaire et conservatrice établissait le déficit d'entretien annuel à 14 M\$ et le déficit accumulé, à 301 M\$.

Nos suivis effectués en mars 2010 indiquent à ce sujet qu'une évaluation détaillée de l'état de chacun des immeubles a été réalisée par une firme spécialisée et qu'un plan stratégique de gestion intégrée des immeubles municipaux de la Ville de Montréal a été présenté par le SMVTP le 3 juin 2009 au comité exécutif. Ce plan faisait état qu'en 2008, le budget nécessaire à l'entretien annuel des immeubles devrait être de 82 M\$ et que la dépense réelle s'élevait à 40 M\$. Ainsi, le déficit d'entretien annuel atteignait 42 M\$ et le déficit accumulé, 1 G\$, ce qui représente un indice de vétusté de 24 % (déficit d'entretien accumulé/valeur de remplacement).

Le plan proposait une augmentation cumulative du budget annuel d'entretien d'environ 8 M\$ par année au cours des cinq prochaines années pour atteindre les 42 M\$ visés. Toutefois, le gestionnaire responsable de la Division stratégies immobilières à la Ville nous informait qu'aucun fonds supplémentaire nécessaire à la stabilisation et à la résorption du déficit annuel d'entretien n'a été mis à leur disposition. Si aucune somme additionnelle n'est allouée pour l'entretien des immeubles au cours des prochaines années, il est à prévoir que l'indice de vétusté franchira le cap de 30 %, pour ainsi accroître de façon significative le risque que des ruptures de services surviennent dans les activités de la Ville. En date de notre suivi, aucune décision n'a encore été prise par le comité exécutif ou le conseil municipal pour la mise en application de ce plan de redressement.

Dossier « Activités de prévention des incendies »

En ce qui concerne le rapport de vérification *Activités de prévention des incendies*, produit en février 2008, la Direction générale et le Service de sécurité incendie de Montréal nous avait soumis, en avril 2008, un échéancier prévoyant la mise en œuvre des 20 recommandations entre le 31 décembre 2008 et le 31 mars 2010. Or, lors de notre suivi réalisé en mars 2010, nous avons constaté que 19 recommandations comportaient toujours un statut « en cours ». La situation est d'autant plus préoccupante que le Service de sécurité incendie de Montréal a repoussé l'échéancier de plus de la moitié de ces recommandations jusqu'en 2013.

Nous sommes donc d'avis que ces nouveaux échéanciers ne respectent pas le plan d'action qui nous avait initialement été soumis en 2008. Par ailleurs, conformément à notre processus de suivi, nous devons considérer ces recommandations comme « non faites » à compter de 2011.



## V.2. Contrats pour la surveillance d'édifices et la sécurité des personnes



## V.2. CONTRATS POUR LA SURVEILLANCE D'ÉDIFICES ET LA SÉCURITÉ DES PERSONNES

### 1. INTRODUCTION

Pour assurer la protection des personnes, des immeubles et des biens dans les édifices de la Ville, les diverses unités administratives ont recours aux services d'agents de sécurité municipaux ou d'agences de sécurité privées.

Les agents de sécurité municipaux sont regroupés au sein de la Division sécurité du Service des immeubles et des systèmes d'information. Cette division a pour mission de fournir, entre autres, des services-conseils en matière de sécurité, des services de patrouille, de gardiennage et de centrale de surveillance aux arrondissements et aux services corporatifs. En ce qui concerne le gardiennage, les agents de sécurité municipaux assument cette fonction dans les arrondissements et les directions des services corporatifs qui constituaient la Ville de Montréal avant les fusions municipales. Les principaux édifices protégés par les agents de sécurité municipaux sont, entre autres, l'hôtel de ville, les usines d'approvisionnement en eau et la cour municipale située sur la rue Gosford.

Les agences de sécurité privées qui ont des contrats de gardiennage travaillent, quant à elles, dans les autres édifices des autres arrondissements et dans les directions des services corporatifs qui ont exprimé des besoins en sécurité. Les principaux édifices protégés par les agences de sécurité privées sont, entre autres, le quartier général du Service de police, l'usine d'épuration des eaux usées, des points de service des cours municipales, à l'exception de la cour municipale située sur la rue Gosford, ainsi que des parcs et des bibliothèques de certains arrondissements.

Les agences de sécurité privées sont assujetties à la *Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité*, à ses règlements et au *Décret sur les agents de sécurité*. La Loi et les règlements indiquent, entre autres, que les agences et les agents de sécurité doivent détenir un permis et que celui-ci est accordé uniquement sous certaines conditions particulières. Le ministère de la Sécurité publique délivre le permis si, après enquête, il juge que le requérant possède les qualités requises et qu'il remplit les conditions prescrites par les règlements. En ce qui concerne le *Décret sur les agents de sécurité*, il rend obligatoire la convention de travail intervenue entre

l'Association provinciale des agences de sécurité et l'Union des agents de sécurité du Québec. Il stipule, entre autres, les taux et les primes horaires minimums auxquels ont droit les salariés.

Dans une municipalité, l'adjudication de contrats est assujettie à l'application de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*. Cet article porte sur l'exigence de procéder par voie de soumission publique pour les contrats de 100 000 \$ ou plus et par voie d'invitation écrite pour les contrats de moins de 100 000 \$ et d'au moins 25 000 \$. Il énonce également les règles à suivre concernant, notamment, l'annonce des soumissions publiques, leurs délais de réception et leurs ouvertures.

## **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Cette vérification a pour objectif de s'assurer que l'octroi de contrats à des agences de sécurité privées respecte les dispositions prévues à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*, que les autorisations requises ont été obtenues au moment opportun et que les modalités contractuelles ont été respectées.

Nos travaux de vérification ont été réalisés dans divers services corporatifs, dont le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière (Direction des affaires pénales et criminelles) et le Service des immeubles et des systèmes d'information (Direction des immeubles). Ils ont principalement porté sur les années 2008 et 2009. Cependant, nous avons considéré, au besoin, certaines données relatives aux années antérieures.

## **3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION**

### **3.1. SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

Le SPVM fait affaire avec une agence de sécurité pour la surveillance de trois bâtiments, dont le quartier général sis au 1441, rue Saint-Urbain, l'édifice du 750, rue de Bonsecours ainsi que celui du 2620, boulevard Saint-Joseph Est.

Dans ces bâtisses, la surveillance est effectuée afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, incluant les équipements informatiques du SPVM. De plus, dans le cas du 750, rue de Bonsecours, les agents de sécurité voient à l'accueil et à l'escorte de détenus jusqu'à la cour municipale de Montréal.

Les tâches prévues au contrat sont des tâches de sécurité dont certaines doivent être effectuées 24 heures sur 24. Elles représentent, entre autres, le contrôle des accès, la détection de métal, l'escorte de détenus, la fouille sur les personnes, l'intervention en tant que premier répondant en cas d'alerte à la sécurité des gens et des bâtisses, incluant les alertes d'incendie. Lesdites tâches doivent être effectuées par des personnes formées à cet effet et ne peuvent être confiées qu'à des agents de sécurité ou à des policiers. Compte tenu du salaire d'un policier, il est plus avantageux qu'un agent de sécurité remplisse ces fonctions.

Les édifices du 1441, rue Saint-Urbain et du 750, rue de Bonsecours sont sous la responsabilité du SPVM et, par conséquent, leurs coûts de gardiennage sont prévus au budget de fonctionnement de ce service. Toutefois, l'édifice du 2620, boulevard Saint-Joseph Est, qui abrite les équipements et le système informatique du SPVM, est sous la responsabilité de la Direction des systèmes d'information (DSI) et elle en assume les coûts de gardiennage. Ainsi, le contrôle des factures est réparti entre le SPVM pour le 1441, rue Saint-Urbain et le 750, rue de Bonsecours, et la DSI pour le 2620, boulevard Saint-Joseph Est.

### **3.1.1. CONTRAT DE GARDIENNAGE DE 2004 À 2007 ET PROLONGATION D'UNE ANNÉE**

#### **3.1.1.A. Contexte et constatations**

Le 6 octobre 2003, un appel d'offres a été effectué pour le renouvellement du contrat de gardiennage en vue de la surveillance d'édifices du SPVM pour une période de quatre ans, soit du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2007. Le 23 octobre 2003, les soumissions reçues étaient ouvertes. Toutefois, ce n'est que le 12 novembre 2003 que le comité exécutif a approuvé le lancement de cet appel d'offres public. Par la suite, la Direction de l'approvisionnement du Service des ressources matérielles et informatiques (à l'époque) a préparé le dossier décisionnel en vue de l'octroi de ce contrat de surveillance. Le 17 décembre 2003, le comité exécutif de la Ville octroyait le contrat pour la surveillance de ces édifices à l'agence « A » pour une période de quatre ans (de 2004 à 2007), pour le montant de 2 323 219 \$ plus les taxes.

L'examen des documents sur l'octroi de ce contrat de surveillance nous a permis de constater qu'il a été adjugé au plus bas soumissionnaire conforme, comme en fait foi le sommaire décisionnel que la Direction de l'approvisionnement a préparé.

À la suite de l'octroi du contrat, cette agence a réalisé ses opérations de gardiennage dans les édifices prévus, mais le 16 août 2006, elle a avisé la Direction de l'approvisionnement qu'elle s'était départie de certains actifs ainsi que de tous ses contrats de gardiennage au profit de l'agence « B ». Cette dernière assurerait le service de gardiennage dans les trois édifices

initialement prévus et conserverait les employés de l'agence A en poste à l'intérieur de ces édifices. L'agence B est entrée en fonction le 3 septembre 2006 et a assumé le gardiennage.

Le 10 janvier 2007, le comité exécutif de la Ville approuvait la cession des droits et des obligations découlant du contrat de quatre ans intervenu avec l'agence A pour la surveillance d'édifices à l'agence B, jusqu'au 31 décembre 2007. Le dossier décisionnel préparé à cet effet incluait la recommandation du directeur du SPVM, datée du 13 décembre 2006, le sommaire décisionnel préparé par la Section gestion des immeubles du SPVM ainsi que l'intervention de la Direction du contentieux du Service des affaires corporatives (à l'époque). Cette direction indiquait que la cession pouvait être faite en vertu de l'article 11 du document *Instructions au soumissionnaire et clauses générales d'appel d'offres*.

L'article 11 mentionne que l'adjudicataire ne peut, sans un écrit préalable du directeur à cet effet, céder ses droits et ses obligations dans le contrat. De plus, selon l'article 1 de ces instructions, le terme « directeur » fait référence au directeur du Service des ressources matérielles et informatiques de la Ville (en 2003, ce service incluait la Direction de l'approvisionnement) ou son représentant.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que le seul écrit d'un directeur concernant la cession des droits et des obligations du contrat est la recommandation du directeur du SPVM incluse au dossier décisionnel, qui est datée du 13 décembre 2006, soit plus de trois mois après l'entrée en fonction de l'agence B.**

Mentionnons également que ce contrat prévoyait que sa durée pouvait être prolongée d'un an (année 2008) avec l'accord de l'adjudicataire et du comité exécutif. Donc, une telle prolongation devait faire l'objet d'une approbation du comité exécutif. Advenant le cas où la Ville opérerait pour cette prolongation de contrat d'un an, portant ledit contrat à cinq ans, le soumissionnaire avait indiqué dans sa soumission qu'il hausserait ses tarifs horaires de 2,75 %.

Le 6 décembre 2007, l'agence B communiquait à la Section gestion des immeubles du SPVM que, n'ayant eu aucune information quant au statut du contrat, elle effectuerait, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, une majoration de ses tarifs horaires de 2,75 %. Le 19 février 2008, le chef de cette section indiquait à cette agence que la prolongation du contrat était acceptée. Ainsi, en 2008, l'agence B a continué ses opérations et l'augmentation prévue de 2,75 % des tarifs horaires a été appliquée.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté qu'aucun sommaire décisionnel n'a été préparé en vue de l'approbation par le comité exécutif de cette prolongation de contrat du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2008.**

Précisons que cette approbation aurait avantage à être adaptée au contexte juridique actuel de la Ville, lequel prévoit depuis 2006 l'existence du conseil d'agglomération.

Les déboursés liés aux frais de gardiennage pour l'année 2008 ont été de 833 118 \$, soit 667 846 \$ pour le 1441, rue Saint-Urbain et le 750, rue de Bonsecours, et de 165 272 \$ pour le 2620, boulevard Saint-Joseph Est.

#### **3.1.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de mettre en place un mécanisme lui permettant d'autoriser, au préalable, l'adjudicataire à céder ses droits et ses obligations contractuels afin de s'assurer que ces cessions respectent les conditions initialement prévues au contrat et de démontrer clairement son accord.**

**Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM de préparer, au moment opportun, un dossier décisionnel en vue d'obtenir les autorisations requises pour la prolongation d'un contrat afin de permettre à l'administration municipale de décider de sa pertinence.**

#### **3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

- **DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT**

*« Dans le cadre du mandat d'harmonisation des documents d'appels d'offres en cours à la Direction de l'approvisionnement, de nouvelles clauses ont été prévues afin de clarifier cette situation. Nos recommandations sont présentement en attente de l'aval de la Direction du contentieux à des fins de validation. L'inclusion des clauses aux documents d'appels d'offres s'effectuera à la suite de l'approbation de la Direction du contentieux. » (Échéancier prévu : juin 2010)*

- **SERVICE DE POLICE**

« L'inclusion de la Direction de l'approvisionnement au dossier décisionnel, comme intervenant, dans les cas de prolongation de contrats, est une pratique que nous allons poursuivre afin de nous assurer que les paramètres d'approvisionnement sont bien considérés.

La Section gestion des immeubles assurera un suivi informatique des échéances de contrats avec des rappels dans un délai de neuf mois avant l'échéance pour assurer un délai suffisant pour rédiger le GDD et obtenir les interventions. » (**Échéancier prévu : mars 2010**)

### 3.1.2. RENOUELEMENT D'UN CONTRAT DE GARDIENNAGE

#### 3.1.2.A. Contexte et constatations

Au moment du renouvellement d'un contrat, des démarches doivent être entreprises au moment opportun afin de permettre la réalisation de toutes les étapes de l'octroi du contrat, incluant les autorisations requises avant la date d'expiration du contrat précédent.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que l'option de prolongation du contrat de surveillance des édifices du SPVM se terminait le 31 décembre 2008. Cependant, ce n'est que le 29 avril 2009 que le comité exécutif autorisait le lancement de l'appel d'offres et le conseil d'agglomération octroyait le contrat le 24 septembre 2009, soit près de neuf mois après la fin de l'option de prolongation du contrat.**

Les principales étapes qui ont mené à l'octroi de ce contrat, en septembre 2009, par le conseil d'agglomération, sont les suivantes :

- Autorisation du lancement de l'appel d'offres par le comité exécutif ..... 29 avril 2009
- Lancement de l'appel d'offres..... 11 mai 2009
- Ouverture des soumissions ..... 27 mai 2009
- Sommaire décisionnel du SPVM ..... 23 juillet 2009
- Recommandation du directeur du SPVM ..... 3 septembre 2009
- Recommandation du comité exécutif ..... 16 septembre 2009
- Orientation du conseil municipal ..... 21 septembre 2009
- Octroi du contrat par le conseil d'agglomération ..... 24 septembre 2009

Selon les personnes rencontrées à la Direction de l'approvisionnement et à la Section gestion des immeubles du SPVM, les échanges en vue du renouvellement de ce contrat auraient débuté au cours du mois de février 2008. **Cependant, les explications obtenues concernant la suite des événements diffèrent selon ces intervenants et nous n'avons pu déterminer les raisons précises pour lesquelles l'appel d'offres n'avait pu être lancé plus tôt et le contrat, octroyé avant la fin de décembre 2008. À cet effet, le sommaire décisionnel préparé en vue d'obtenir l'autorisation du comité exécutif pour le lancement n'inclut aucune explication à ce sujet.**

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que le libellé de l'objet du dossier décisionnel et de la résolution du conseil d'agglomération sur l'octroi de ce contrat porte à confusion, car il indique qu'il était octroyé pour une période de deux ans au prix approximatif de 1 751 990 \$, taxes incluses. Cependant, dans les faits, le montant de 1 751 990 \$ incluait également les coûts d'une prolongation d'un an du contrat. Les coûts pour les deux années du contrat, incluant les taxes, étaient de 1 169 557 \$ et de 582 433 \$ pour l'année d'option.**

L'examen du procès-verbal de l'ouverture des soumissions nous indique qu'effectivement le contrat a été octroyé au plus bas soumissionnaire.

À la suite de l'octroi du contrat par le conseil d'agglomération, l'agent d'approvisionnement responsable du dossier à la Direction de l'approvisionnement a tenté de fixer une rencontre avec l'agence retenue pour planifier le début des opérations. À la suite des échanges pour fixer cette rencontre, cette dernière aurait indiqué (le 29 octobre 2009) ne pouvoir respecter les conditions de sa soumission, sans toutefois en aviser formellement la Ville. À la suite de plusieurs démarches pour obtenir une confirmation écrite, la Direction de l'approvisionnement a considéré son absence de réponse comme un désistement et a enclenché les démarches pour faire annuler l'octroi du contrat à ce soumissionnaire et pour recommander l'octroi au deuxième plus bas soumissionnaire conforme, soit pour un montant de 1 825 798 \$, incluant les taxes, pour les deux années du contrat et pour l'année d'option. En février 2010, ce dossier décisionnel n'avait pas encore été soumis au conseil d'agglomération pour approbation.

Le document *Instructions au soumissionnaire et clauses générales d'appel d'offres* fait état, à l'article 4, que la garantie de soumission sera confisquée par la Ville si le soumissionnaire refuse d'exécuter les contrats ou s'il est incapable de fournir, dans les délais requis, les documents ou les renseignements demandés dans les documents d'appel d'offres ou par le directeur. La

garantie sert à payer la différence entre, d'une part, le montant de la soumission présentée par le plus bas soumissionnaire sélectionné et, d'autre part, le montant du contrat que la Ville doit conclure avec une autre personne ainsi que tous les dommages consécutifs à un tel retrait ou rejet de la soumission, le cas échéant. La garantie de soumission demandée pour ce contrat est de 2 % du montant de la soumission.

Entre-temps, l'agence B, qui assurait le gardiennage dans les édifices du SPVM, a accepté de poursuivre le gardiennage en attendant que soit octroyé le nouveau contrat.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que cette agence avait accepté d'assurer l'intérim aux mêmes conditions que celles qui prévalaient en 2008, mais qu'il s'agissait d'une entente verbale et qu'il n'y avait pas d'écrit à ce sujet.**

Par conséquent, aucun sommaire décisionnel n'a été préparé pour approbation du comité exécutif, du conseil municipal ou du conseil d'agglomération. Pour l'année 2009, les frais de gardiennage pour ces édifices ont été de 926 987 \$, soit 690 235 \$ pour le 1441, rue Saint-Urbain, 63 109 \$ pour le 750, rue de Bonsecours et 173 643 \$ pour le 2620, boulevard Saint-Joseph Est.

De plus, mentionnons que l'absence d'une entente écrite nous empêche de nous prononcer sur la pertinence d'une augmentation des tarifs horaires due à une modification du *Décret sur les agents de sécurité*. En effet, le 30 juin 2009, les tarifs horaires des agents de sécurité ont été augmentés de 0,80 \$, ce qui s'est traduit par une augmentation du taux horaire de l'agence de 1,12 \$. Ce taux de 1,12 \$ inclut l'augmentation du taux horaire de 0,80 \$ et le coût pour les avantages sociaux, les frais d'administration ainsi que tout autre frais. Le SPVM et la DSI ont accepté de payer cette augmentation de tarifs.

Ainsi, des dépenses importantes ont été engagées en 2009 pour le gardiennage des édifices sans qu'un appel d'offres ait été effectué, sans qu'aucune entente écrite ne vienne préciser les modalités d'exécution des travaux et les conditions de paiement et sans qu'aucune autorisation du comité exécutif, du conseil municipal ou du conseil d'agglomération n'ait été obtenue.

Il est à noter que les tarifs soumis par le deuxième plus bas soumissionnaire conforme pour le contrat de 2009 à 2011 sont dans certains cas inférieurs à ceux actuellement payés (en date du 31 décembre 2009).

**Tableau 1 – Comparaison des tarifs horaires de 2009 et des tarifs prévus par le soumissionnaire**

Édifices	Fonctions	Tarifs horaires payés		Tarifs horaires du 2 <sup>e</sup> plus bas soumissionnaire conforme	
		2009-01-01 au 2009-06-30	2009-06-30 au 2009-12-31	Prévus pour 2010-2011	Prévus pour 2012
1441, rue Saint-Urbain et 750, rue de Bonsecours	Agent	20,57 \$	21,69 \$	20,26 \$	20,68 \$
	Officier	20,87 \$	21,99 \$	20,59 \$	21,01 \$
	Capitaine	26,93 \$	28,05 \$	27,04 \$	27,46 \$
2620, boul. Saint-Joseph Est	Agent	17,52 \$	18,64 \$	20,26 \$	20,68 \$

**CONSTATATION**

Nous avons constaté, à la suite de l'examen du bordereau de soumission (2009-2011), que le nombre d'heures requis pour le 1441, rue Saint-Urbain, pour les deux années du contrat, était de 36 992, soit 18 496 annuellement. Étant donné que la protection de cet édifice requiert trois agents de sécurité (pour la formation de la brigade d'incendie), il aurait fallu que le nombre d'heures requis soit de 26 280 heures annuellement. Il y a donc un déficit annuel de 7 784 heures pour satisfaire aux exigences de la réglementation municipale.

**CONSTATATION**

Nous avons constaté que les personnes rencontrées à la Direction de l'approvisionnement et au SPVM ont énoncé des avis divergents sur leurs responsabilités concernant l'initiative des démarches pour le lancement du processus d'appel d'offres et pour la négociation de l'entente de 2009 avec le fournisseur.

En effet, selon la Direction de l'approvisionnement, cette responsabilité incombe au SPVM en sa qualité de requérant, alors que pour le SPVM, il s'agit d'une responsabilité de la Direction de l'approvisionnement compte tenu de son expertise en ce domaine. Ces situations nous démontrent qu'il serait opportun d'informer les gestionnaires concernés des responsabilités qui leur incombent en ce qui concerne les démarches à réaliser au moment du lancement des appels d'offres et de la négociation d'ententes.

### 3.1.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM de s'assurer que le libellé de l'objet indiqué aux dossiers décisionnels préparés en vue de l'octroi d'un contrat reflète bien les dispositions contractuelles afin que l'administration municipale dispose des renseignements exacts pour leur prise de décision.

Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM, de concert avec la Direction de l'approvisionnement, d'entreprendre, au moment opportun, les démarches requises en vue du renouvellement du contrat de gardiennage afin qu'il soit octroyé avant la fin du contrat en cours et que le soumissionnaire choisi puisse entreprendre ses opérations à la date prévue.

Si, pour des raisons exceptionnelles, le processus d'appel d'offres ne peut être enclenché au moment approprié et que des mesures particulières doivent être prises, nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM de prendre les dispositions nécessaires pour conclure une entente écrite, spécifiant les modalités d'exécution du contrat et de paiement. Cette entente devrait faire l'objet d'un dossier décisionnel expliquant les raisons de cette situation en vue d'être approuvée par l'autorité requise.

Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM, de concert avec la Direction de l'approvisionnement, d'entreprendre les démarches appropriées en vue d'encaisser, le cas échéant, le montant du cautionnement prévu au contrat afin de minimiser les coûts liés au désistement du soumissionnaire.

Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM d'examiner les effets d'une sous-évaluation du nombre d'heures de gardiennage au 1441, rue Saint-Urbain sur l'octroi du contrat afin de s'assurer du respect de la réglementation en vigueur.

**Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM et à la Direction de l'approvisionnement d'informer les gestionnaires concernés de leurs responsabilités respectives en regard des démarches à réaliser quant au lancement d'appels d'offres et de conclusions d'ententes afin de s'assurer qu'elles seront entreprises au moment opportun.**

### **3.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

- 1) « *La Section gestion des immeubles assurera la cohérence de la rédaction de tous les documents liés aux dossiers décisionnels. Cela inclut évidemment le libellé de l'objet. (Échéancier prévu : mars 2010)*
  
- 2) *Mise en place d'un comité de suivi de contrats, incluant des représentants de la Section gestion des immeubles du SPVM et de la Direction de l'approvisionnement. Dans le cadre de son mandat, ce comité devra notamment planifier le renouvellement des ententes, élaborer un échéancier de réalisation et déterminer les rôles et les responsabilités de chacun. De plus, dans les circonstances actuelles de ce dossier, nous amorcerons, dans un délai de neuf mois préalable à la fin de l'entente, les démarches de renouvellement afin de réaliser une transition harmonieuse. (Échéancier prévu : 30 juin 2010)*
  
- 3) *La mise en place du comité de suivi de contrats, tel que nous l'avons mentionné précédemment, préviendra une telle situation.*

*La Section gestion des immeubles rédigera une entente selon les recommandations et les directives de la Direction de l'approvisionnement advenant le cas où des mesures particulières devaient être prises. (Échéancier prévu : mars 2010)*

- 4) *La Section gestion des immeubles a déjà demandé à la Direction de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour encaisser le montant de cautionnement prévu au contrat. (Échéancier prévu : février 2010)*

*Dans le contrat actuel, les démarches à cet effet ont déjà été entreprises. La Direction de l'approvisionnement est en attente de la réponse officielle de la firme de caution. De plus, nos pratiques courantes ont été adaptées de concert avec la Direction du contentieux afin de se conformer à la jurisprudence récente. (Échéancier prévu : mai 2010)*

- 5) *La Section gestion des immeubles a déjà procédé à l'évaluation des heures réelles prévues pour le 1441, rue Saint-Urbain et a demandé une provision budgétaire à même le budget de l'unité pour pallier la sous-évaluation, et ce, en respect de la réglementation. (Échéancier prévu : février 2010)*
- 6) *Mise en place d'un comité de suivi de contrats, incluant des représentants de la Section gestion des immeubles du SPVM et de la Direction de l'approvisionnement. Dans le cadre de son mandat, ce comité devra notamment planifier le renouvellement des ententes, élaborer un échéancier de réalisation et déterminer les rôles et les responsabilités de chacun. De plus, dans les circonstances actuelles de ce dossier, nous amorcerons, dans un délai de neuf mois préalable à la fin de l'entente, les démarches de renouvellement afin de réaliser une transition harmonieuse. » (Échéancier prévu : 30 juin 2010)*

### 3.1.3. ENQUÊTES DE SÉCURITÉ

#### 3.1.3.A. Contexte et constatations

Pour qu'une personne puisse devenir agent de sécurité, elle doit posséder un permis d'agent de sécurité délivré par le ministère de la Sécurité publique. À cet effet, cette personne doit remplir un formulaire et le transmettre à ce ministère qui, après enquête, juge si le requérant possède les qualités requises et remplit les conditions prescrites par les règlements. Le permis d'agent est délivré pour une période d'une année ou pour toute période plus courte fixée par règlement et doit être renouvelé.

Bien qu'une enquête du ministère de la Sécurité publique soit effectuée, le SPVM juge qu'il doit réaliser une enquête additionnelle en fonction des renseignements qu'il détient. Ainsi, une des clauses particulières de l'appel d'offres pour la surveillance des édifices du SPVM mentionne que pour tout contrat dont la durée est supérieure à 12 mois, le personnel de l'adjudicataire en poste est enquêté tous les 12 mois de la date anniversaire de son enquête de sécurité précédente et que l'adjudicataire doit embaucher le personnel déjà en poste s'il possède les qualités requises pour l'exécution des travaux décrits au cahier des charges. À notre avis, il est effectivement important qu'une enquête soit réalisée au moment de l'assignation d'un agent de sécurité dans un édifice du SPVM, mais également qu'une telle enquête soit effectuée à intervalles réguliers afin de s'assurer que la situation de l'agent n'a pas changé et que ce dernier satisfait toujours aux critères requis par le SPVM.

Nous avons effectué divers travaux de vérification pour nous assurer qu'une enquête de sécurité avait effectivement été effectuée, et ce, selon la fréquence prévue pour les agents de sécurité en

poste en janvier 2010 dans les bâtiments du SPVM. **Ces travaux nous ont permis de constater qu'une enquête de sécurité avait été effectuée pour chacun de ces agents ainsi que pour l'administrateur de l'agence.** Ces enquêtes ont été réalisées au cours des années 2003 à 2009 (deux enquêtes en 2003, dix en 2004, trois en 2005, une en 2006, une en 2007, deux en 2008 et quatre en 2009). Pour chaque agent de sécurité, un dossier a été préparé, incluant les renseignements permettant de statuer sur sa fiabilité, et une lettre a été transmise au demandeur de l'enquête, indiquant que la personne était recommandée. Mentionnons que le formulaire d'enquête prévoit la vérification de ce dernier par une tierce personne.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que, dans la majorité des cas examinés, cette vérification n'était pas effectuée. À notre avis, cette vérification est d'autant plus importante que des éléments de l'enquête peuvent être sujets à interprétation. Il est à noter que, présentement, il n'y a pas de directive qui porte sur la réalisation des enquêtes de sécurité.**

Une telle directive pourrait, entre autres, indiquer les démarches à réaliser et les autorisations à obtenir, et ce, tout en considérant qu'il s'agit soit d'une enquête initiale, soit de la révision annuelle d'une enquête.

À la suite de l'enquête de sécurité, la personne reçoit une carte d'accès à laquelle sont rattachés des droits d'accès à un ou à plusieurs édifices et son nom est inscrit sur une liste avec une date de révision, soit un an plus tard. Environ deux mois avant cette date, la Section des normes professionnelles du SPVM transmet à la Section gestion des immeubles du SPVM la liste des personnes pour lesquelles ils ont demandé une enquête de sécurité afin qu'ils indiquent si cette personne doit toujours conserver ses accès.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que dans l'affirmative, la date de révision est reportée à l'année suivante, mais aucune enquête de sécurité n'est effectuée malgré ce que prévoient les clauses particulières de l'appel d'offres.**

### 3.1.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Section des normes professionnelles du SPVM d'élaborer une directive sur la réalisation des enquêtes de sécurité des fournisseurs afin de préciser les démarches à réaliser, les autorisations à obtenir, et ce, selon qu'il s'agit d'une enquête initiale ou de la révision d'une enquête.

Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM de demander qu'une enquête de sécurité soit effectuée, à la fréquence prévue (aux 12 mois), sur le personnel de l'agence de sécurité assigné au gardiennage des édifices du SPVM, conformément aux clauses particulières de l'appel d'offres, afin de s'assurer que le personnel et les administrateurs satisfont aux critères de sécurité établis.

Nous recommandons à la Section des normes professionnelles du SPVM de s'assurer que les formulaires d'enquête de sécurité sont révisés par une tierce personne afin de s'assurer que tous les éléments pertinents ont été considérés et que la conclusion de l'enquête est appropriée.

### 3.1.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) « Des précisions en ce sens seront également plus détaillées dans le libellé du devis et la documentation du cahier des charges de l'appel d'offres. Les modifications aux exigences qui pourront également suivre seront elles aussi transmises au comité de suivi de contrats, incluant la Direction de l'approvisionnement.

*Le Service des normes professionnelles et des affaires internes du SPVM fera la rédaction d'une procédure à l'égard des enquêtes de sécurité de nos fournisseurs sous le numéro Procédure 419-14. (Échéancier prévu : septembre 2010)*

- 2) *Des précisions en ce sens seront également plus détaillées dans le libellé du devis et la documentation du cahier des charges de l'appel d'offres. Les modifications aux exigences qui pourront également suivre seront elles aussi transmises au comité de suivi de contrats, incluant la Direction de l'approvisionnement.*

*La Section gestion des immeubles devra modifier certaines clauses d'appel d'offres :*

- *Enlever la fréquence prévue de 12 mois pour les enquêtes de sécurité sur le personnel de l'agence de sécurité. Une telle enquête sera effectuée au moment de l'embauche ou lorsque nous serons informés de toute allégation en regard d'un employé et/ou d'un administrateur;*
- *À noter que l'octroi de permis d'un agent de sécurité est renouvelable tous les ans et, par le fait même, une vérification des dossiers criminels y est effectuée pour la délivrance du permis par la Sûreté du Québec;*
- *Ajouter une clause particulière dans l'appel d'offres : l'administrateur et actionnaire majoritaire de la compagnie devra se soumettre à une enquête de sécurité. Également, ce dernier a la responsabilité d'aviser le SPVM (Section gestion des immeubles) de tout changement dans la gestion de ladite compagnie (vente, nouvel associé) qui devra également faire l'objet d'une enquête de sécurité. (**Échéancier prévu : septembre 2010**)*

3) *Des précisions en ce sens seront également plus détaillées dans le libellé du devis et la documentation du cahier des charges de l'appel d'offres. Les modifications aux exigences qui pourront également suivre seront elles aussi transmises au comité de suivi de contrats, incluant la Direction de l'approvisionnement.*

*Modification de la structure des enquêtes de sécurité par la responsabilisation à un superviseur de réviser chacun des dossiers d'enquêtes de sécurité. » (**Échéancier prévu : juin 2010**)*

### **3.1.4. BRIGADE DE SÉCURITÉ**

#### **3.1.4.A. Contexte et constatations**

L'autorisation des factures s'effectue, tel que nous l'avons mentionné précédemment, par la Section gestion des immeubles du SPVM pour les édifices du 1441, rue Saint-Urbain et du 750, rue de Bonsecours et à la DSI pour l'édifice du 2620, boulevard Saint-Joseph Est.

Pour effectuer les paiements, les employés responsables doivent s'assurer que les heures facturées ont bien été effectuées et que le nombre d'heures ainsi que les taux horaires sont conformes à ceux prévus au contrat.

L'agence de sécurité prépare une facture hebdomadaire pour les heures travaillées par son personnel au cours de la semaine. Cette facture est accompagnée d'une feuille de présence sur laquelle figurent le nom des employés ainsi que les heures travaillées et le total de ces heures pour chaque journée de la semaine. Cette feuille de présence est signée par un responsable de l'agence. La facture et la feuille de présence sont transmises par courriel à la Section gestion des immeubles du SPVM ou à la DSI, selon le cas, pour approbation, puis elles sont acheminées au Service des finances pour paiement.

Pour les années de 2004 à 2007, le contrat prévoyait que les tarifs horaires devaient demeurer inchangés par rapport à ceux indiqués dans la soumission, et que pour 2008, ils seraient augmentés de 2,75 %. Pour 2009, selon les renseignements et la documentation consultés, l'agence B aurait accepté de poursuivre ses opérations aux mêmes conditions qu'en 2008. Cependant, nous n'avons retrouvé aucune entente écrite à ce sujet et, par conséquent, nous ne pouvons pas déterminer si ces conditions incluent ou non les augmentations prévues au *Décret sur les agents de sécurité*.

Selon la soumission de l'agence qui a obtenu le contrat pour 2004 à 2007, les heures et les tarifs indiqués sont les suivants :

**Tableau 2 – Heures et tarifs indiqués à la soumission**

Édifices	Fonctions	Nombre d'heures par semaine	Tarifs horaires
1441, rue Saint-Urbain	Agent	268	16,65 \$
	Sergent	128	16,90 \$
	Capitaine	40	21,90 \$
750, rue de Bonsecours	Agent	50	16,65 \$
2620, boulevard Saint-Joseph Est	Agent	168	16,65 \$

Il est à noter que, en ce qui concerne le 1441, rue Saint-Urbain, le nombre d'heures hebdomadaires pour les agents de sécurité a été modifié en 2006. En effet, un avis de non-conformité émis par le Service de sécurité incendie le 11 mai 2006 indique que pour se conformer à la réglementation concernant la composition d'une brigade d'incendie, le personnel de sécurité devrait compter trois personnes en tout temps. Cette situation supposait des coûts supplémentaires pour le contrat de sécurité de cet édifice, car seulement deux agents étaient présents sur certains quarts de travail. L'ajout d'une personne devait permettre d'éviter l'évacuation immédiate de l'édifice à la suite d'une alerte, car l'existence d'une telle brigade

permet de procéder à la validation de l'alerte et de dépêcher deux agents pour se rendre sur place afin de déterminer la pertinence de commander l'évacuation immédiate de l'édifice.

#### **CONSTATATION**

Nous avons constaté que l'ajout d'une personne, à cette date, était évalué à 108 800 \$ annuellement. Ce montant représentait environ 18,7 % du budget annuel prévu au contrat. À la suite de l'ajout d'une personne, le nombre d'heures facturées est passé d'environ 268 par semaine à environ 360 en septembre 2006. À la suite des travaux de vérification effectués, nous avons constaté que cette modification n'a pas fait l'objet d'un dossier décisionnel pour approbation par le comité exécutif.

#### **3.1.4.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM de faire approuver les modifications d'importance au chapitre des coûts qui surviennent au cours de la réalisation d'un contrat afin d'obtenir l'autorisation requise et de permettre un meilleur suivi des dépenses rattachées à l'exécution du contrat.

#### **3.1.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« La Section gestion des immeubles s'assurera que toute modification en matière de coût qui pourrait survenir en cours de contrat est soumise aux autorités habilitées à les approuver.*

*À la suite d'une modification d'importance ou au moment de l'octroi d'un nouveau contrat ayant obtenu l'accord des instances municipales, une entente sera rapidement créée par la Direction de l'approvisionnement de façon à pouvoir suivre l'évolution des engagements du SPVM en lien avec ce contrat. » (Échéancier prévu : mars 2010)*

### **3.1.5. TARIF HORAIRE**

#### **3.1.5.A. Contexte et constatations**

Le cahier des clauses particulières de l'appel d'offres pour le contrat octroyé en décembre 2003 fait état, à l'article 1.1, que les prix inscrits à la soumission sont fermes pour toute la durée du contrat (de 2004 à 2007). Quant à l'article 1.2.1, il prévoit un espace pour que le soumissionnaire indique le pourcentage duquel il haussera ses tarifs horaires advenant le cas où la Ville opterait pour une prolongation du contrat d'un an (2008), le portant ainsi à cinq années. Le soumissionnaire a indiqué 2,75 %.

**CONSTATATION**

Nous avons constaté que l'article 1.4 mentionne que les soumissionnaires doivent tenir compte du fait que les prix soumis sont fermes pour toute la durée du contrat de quatre ans, et ce, peu importe l'augmentation que pourrait apporter le *Décret sur les agents de sécurité*. Cependant, lorsque nous avons comparé les taux horaires indiqués au contrat et les taux horaires facturés, nous nous sommes aperçus que les taux horaires facturés étaient supérieurs à ceux indiqués.

À partir de la soumission de l'agence qui a obtenu le contrat pour les années de 2004 à 2007 et des factures transmises par cette agence ainsi que par l'agence qui a pris la relève, nous avons retrouvé les taux horaires prévus à la soumission et ceux qui ont été facturés.

Dans les tableaux suivants, nous avons inscrit les tarifs horaires indiqués à la soumission de l'agence qui a obtenu le contrat ainsi que les tarifs horaires que nous avons retrouvés sur des factures de cette agence et de celle qui a pris la relève à compter de septembre 2006.

**Tableau 3 – Tarifs horaires facturés pour les édifices situés au 1441, rue Saint-Urbain et au 750, rue de Bonsecours**

Fonctions	Tarifs horaires indiqués à la soumission de 2003	Tarifs horaires indiqués sur les factures					
		2004	2005 <sup>1</sup>	2006-03-01 15 % <sup>2</sup>	2007-07-01 0,40 \$ <sup>3</sup>	2008-01-01 2,75 % <sup>4</sup>	2009-06-30 1,12 \$ <sup>5</sup>
Agent	16,65 \$	16,65 \$	17,06 \$	19,62 \$	20,02 \$	20,57 \$	21,69 \$
Officier	16,90 \$	16,90 \$	17,31 \$	19,91 \$	20,31 \$	20,87 \$	21,99 \$
Capitaine	21,90 \$	21,90 \$	22,44 \$	25,81 \$	26,21 \$	26,93 \$	28,05 \$

**Tableau 4 – Tarifs horaires facturés pour l'édifice situé au 2620, boul. Saint-Joseph Est**

Fonction	Tarif horaire indiqué à la soumission	Tarifs horaires indiqués sur les factures					
		2004	2005	2006	2007-07-01 0,40 \$ <sup>3</sup>	2008-01-01 2,75 % <sup>4</sup>	2009-06-30 1,12 \$ <sup>5</sup>
Agent	16,65 \$	16,65 \$	16,65 \$	16,65 \$	17,05 \$	17,52 \$	18,64 \$

<sup>1</sup> Au cours de 2005, nous avons constaté une augmentation de 0,41 \$ pour les tarifs des agents et de l'officier et de 0,54 \$ pour le tarif du capitaine. Toutefois, nous n'avons pu obtenir de renseignements précis sur la raison de cette augmentation.

<sup>2</sup> La facture du 13 mars 2006 comprend une note selon laquelle une augmentation de 15 % du tarif horaire a été autorisée à compter du 1<sup>er</sup> mars 2006 à la suite d'une entente. Selon les renseignements obtenus, il n'existe aucune entente écrite à cet effet et cette augmentation aurait été consentie à la suite de discussions entre des représentants de la Section gestion des immeubles du SPVM et de la Direction de l'approvisionnement de l'époque.

<sup>3</sup> La facture du 20 septembre 2007 comprend une note selon laquelle, pour la période à compter du 1<sup>er</sup> juillet, il y a un ajustement reflétant l'augmentation du Décret du 1<sup>er</sup> juillet 2007.

<sup>4</sup> Le contrat prévoyait que pour l'année d'option, il y aurait une augmentation de 2,75 % des tarifs.

<sup>5</sup> Une lettre de l'agence en poste, datée du 9 juillet 2009, fait état d'une augmentation de 1,12 \$ du taux horaire, compte tenu des modifications au *Décret sur les agents de sécurité*, entrant en vigueur le 30 juin 2009.

**À la suite de l'examen des factures de 2004 à 2008, nous pouvons constater que les tarifs horaires ne sont pas les mêmes pour les trois édifices alors que le contrat concernait ces trois édifices.**

Pour les édifices du 1441, rue Saint-Urbain et du 750, rue de Bonsecours, à l'exception de l'ajustement de 2,75 % des tarifs horaires, les augmentations précédentes ont été consenties alors que les dispositions contractuelles faisaient état que les prix soumis étaient fermes. Selon les renseignements obtenus, il appert que les gestionnaires de l'époque n'étaient pas au courant que les augmentations dues au Décret étaient incluses dans le prix du contrat et qu'ils ne pouvaient accorder une augmentation de 15 % des tarifs horaires. D'ailleurs, nous avons retrouvé une correspondance (en date du 5 novembre 2007) de la Direction de l'approvisionnement à la Section gestion des immeubles du SPVM au sujet de l'ajustement des tarifs horaires à la suite de la modification du Décret survenu en juillet 2007, lequel mentionnait qu'il n'y avait aucun problème à payer les factures qui incluent une augmentation des tarifs horaires.

En ce qui concerne l'édifice du 2620, boulevard Saint-Joseph Est, une seule augmentation du tarif horaire a été appliquée, soit celle à la suite de la modification du *Décret sur les agents de sécurité* de juillet 2007. Cependant, tout comme dans le cas des autres édifices du SPVM, les prix du contrat étaient fermes et cette augmentation n'aurait pas dû être accordée.

Pour ce qui est de l'augmentation de 1,12 \$ du taux horaire de 2009, comme il n'y a aucune entente écrite sur les modalités de l'exécution, nous ne pouvons nous prononcer sur sa pertinence.

Nous pouvons constater qu'une partie importante des augmentations des tarifs horaires a été consentie avant septembre 2006, date à laquelle le contrat a fait l'objet d'une cession entre l'agence A et l'agence B. Le comité exécutif a approuvé cette cession en janvier 2007 à la suite de la préparation d'un dossier décisionnel par la Section gestion des immeubles du SPVM. Ce dossier incluait une intervention de la Direction de l'approvisionnement qui indiquait, entre autres, que l'agence B respecterait les modalités du contrat ainsi que les mêmes taux horaires entendus avec l'agence A. Elle joignait à son intervention une note de l'agence B qui mentionnait qu'elle respecterait les modalités du contrat et les taux horaires actuels (à cet effet, elle indiquait qu'elle faisait référence aux factures de juillet 2006 de l'agence A).

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que cette intervention et le sommaire décisionnel n'incluaient aucune mention particulière stipulant que les tarifs horaires des factures de juillet 2006 avaient déjà été majorés par rapport aux tarifs horaires indiqués au contrat original. Il était donc très difficile pour le comité exécutif de savoir que les tarifs horaires avaient été modifiés à la hausse.**

Si l'on considère les déboursés supplémentaires versés en regard du contrat octroyé en novembre 2003 par le comité exécutif pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2008 et ceux effectués au cours de 2009 (sans prendre en considération l'augmentation du Décret du 30 juin 2009), nous estimons que les dépenses supplémentaires pour le service de gardiennage de 2004 à 2009 s'élèvent à 665 000 \$, telles qu'elles sont détaillées ci-après :

- **656 100 \$ pour les édifices du 1441, rue Saint-Urbain et du 750, rue de Bonsecours.**  
De cette somme, un montant de 333 200 \$ est attribuable aux modifications des tarifs horaires en 2005, 2006 et 2007, alors que le montant de 322 900 \$ est imputable à l'instauration de la brigade de sécurité à compter du 3 septembre 2006.
- **8 900 \$ pour l'édifice du 2620, boulevard Saint-Joseph Est.**  
Cette somme résulte de l'augmentation des tarifs horaires en 2007.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté qu'aucun travail n'est effectué par une personne de la Section gestion des immeubles pour s'assurer de l'exactitude des heures facturées par les agents de sécurité.**

En effet, les feuilles de présence des agents de sécurité sont autorisées par un officier de l'agence qui réalise le contrat et l'on tient pour acquis qu'elles sont exactes. Il serait toutefois possible de vérifier, sur base de sondage, les heures d'entrée et de sortie des employés travaillant dans les édifices disposant d'un système de lecture des cartes d'accès indiquant le moment où l'agent a utilisé sa carte pour accéder à l'édifice et pour en sortir. Nous avons effectué une telle vérification et nous avons constaté que les heures indiquées étaient exactes.

#### **3.1.5.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM, de concert avec la Direction de l'approvisionnement, d'indiquer dans ses dossiers décisionnels tous les éléments importants qui ont une répercussion sur le coût des contrats afin que l'administration municipale puisse prendre une décision éclairée en considérant tous les éléments pertinents.**

**Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM et à la Direction des systèmes information de déterminer les coûts exacts occasionnés par les augmentations de tarifs horaires non prévues au contrat et d'examiner si des démarches peuvent être entreprises pour récupérer ces coûts afin que seules les sommes prévues au contrat soient payées.**

**Nous recommandons à la Section gestion des immeubles du SPVM et à la Direction des systèmes d'information de vérifier que les tarifs horaires facturés correspondent bien aux tarifs horaires prévus et, sur base de sondage, que les heures d'arrivée et de départ des agents de sécurité sont conformes aux horaires établis afin de s'assurer de leur exactitude.**

#### **3.1.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

- 1) *« L'octroi du nouveau contrat se fera sur la durée de celui-ci au prix de la soumission. L'appel d'offres 09-10995 ne permet pas les modifications de prix, puisque ceux-ci sont*

fermes pour les deux premières années du contrat. Si la Section gestion des immeubles du SPVM souhaite se prévaloir de l'option d'une troisième année tel que le prévoit l'appel d'offres, les coûts, pour cette année, sont déjà connus puisqu'ils sont prévus au bordereau de soumission. Nous devons aussi être clairs et prévoir les fluctuations prévues au Décret ainsi que le chevauchement entre les ententes au moment des lancements d'appels d'offres. » (**Échéancier prévu : 30 juin 2010**)

**2a) SERVICE DE POLICE**

« Le SPVM rencontrera le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal pour vérifier les possibilités et la pertinence d'entreprendre des démarches pour récupérer les sommes (0,40 \$ l'heure) auprès de l'agence B, et ce, pour la période débutant le 1<sup>er</sup> juillet 2007 et se terminant à la fin du contrat, soit le 31 décembre 2008. » (**Échéancier prévu : 30 juin 2010**)

**2b) DIRECTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION**

- « Recueillir l'ensemble des factures émises au cours de la période de juillet 2007 à 2009 afin de compiler le nombre d'heures visées par l'application de l'augmentation du Décret, laquelle représente 0,40 \$ l'heure;
- Procéder au calcul de l'impact compte tenu de la récurrence de cet accroissement de tarif sur les paiements de 2008 et 2009;
- Étant donné que la portion à recouvrer par la DSI auprès du fournisseur ne représente qu'approximativement 1,3 % du montant total évalué à 665 000 \$ au présent rapport, nous transmettrons l'ensemble de l'information à la Section gestion des immeubles du SPVM afin que le dossier de recouvrement soit présenté dans sa globalité auprès du fournisseur. » (**Échéancier prévu : 15 avril 2010**)

**3a) SERVICE DE POLICE**

« La Section gestion des immeubles joindra une copie des taux horaires prévus dans l'entente au dossier afin que la secrétaire qui paie les factures s'assure que les taux facturés correspondent à l'entente. De plus, nous rédigerons une procédure interne pour sonder, de façon sporadique, les heures facturées et les heures réelles de présence enregistrées par le système de contrôle d'accès. (**Échéancier prévu : mars et septembre 2010**)

Vérification des tarifs horaires facturés : Dans le cadre de l'exercice de l'évolution budgétaire au 31 août de chaque année et dans l'analyse des résultats au 31 décembre de chaque année, la Division de la planification, suivi budgétaire et approvisionnement analysera tous les accusés de réception produits par la Section gestion des immeubles du SPVM pour les

*services rendus et procédera à la vérification des taux horaires notés sur l'accusé de réception pour s'assurer que ces derniers sont ceux autorisés par les instances municipales. » (Échéancier prévu : mai 2010)*

**3b) DIRECTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION**

*« Étant donné la situation actuelle et décrite au présent rapport en regard de la prolongation de services et de l'octroi d'un prochain contrat, la DSI devra s'enquérir, par confirmation écrite du porteur de dossier, du tarif actuellement en vigueur afin de payer les factures reçues jusqu'ici en 2010. » (Échéancier prévu : 15 avril 2010)*

**3.2. SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES ET DE L'ÉVALUATION FONCIÈRE**

Dans le cadre de ses opérations courantes, la cour municipale doit assurer la sécurité de la magistrature pendant les audiences, du personnel administratif et de la clientèle qui fréquentent ses établissements de même que les immeubles et les biens sous sa responsabilité. Actuellement, la sécurité de la cour municipale située au 775, rue Gosford (chef-lieu) est assurée par des agents de sécurité municipaux, et celle des autres points de service est assurée par des agences privées dont la Ville retient les services.

Ainsi, une entente-cadre a été conclue pour fournir, sur demande, des services d'agents de sécurité pour quatre des points de service de la cour municipale, à l'exclusion du chef-lieu.

La Direction de l'approvisionnement du Service des affaires corporatives (à l'époque) a préparé le dossier décisionnel en vue de l'octroi de ce contrat de surveillance. Le 28 octobre 2008, le conseil d'agglomération a autorisé la conclusion d'une entente-cadre se terminant le 31 octobre 2012 pour la fourniture, sur demande, de services d'agents de sécurité pour les points de service de la cour municipale à l'exclusion du chef-lieu et a accordé le contrat d'un montant de 1 687 929 \$, taxes incluses.

L'examen des documents sur l'octroi de ce contrat de surveillance nous a permis de constater qu'un appel d'offres public a été effectué et que le contrat a été octroyé au plus bas soumissionnaire conforme. D'ailleurs, le sommaire décisionnel préparé par la Direction de l'approvisionnement en fait état.

### 3.2.1. CONTRATS DE GARDIENNAGE DE 2008 À 2012

#### 3.2.1.A. Contexte et constatations

Pour effectuer les paiements, les employés responsables doivent s'assurer que les heures facturées ont bien été effectuées et que le nombre d'heures ainsi que les taux horaires sont conformes à ceux prévus au contrat.

L'agence de sécurité prépare une facture hebdomadaire pour les heures travaillées par son personnel au cours de la semaine. Cette facture est accompagnée d'une feuille de présence sur laquelle figurent le nom des employés, les heures travaillées et le total de ces heures. Cette feuille de présence et la facture sont acheminées au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, qui s'assure de l'exactitude des heures travaillées et des taux facturés. Finalement, les factures sont approuvées par ce service et transmises au Service des finances pour paiement.

**Les travaux effectués nous ont permis de constater que le nombre d'heures indiquées sur les feuilles de présence correspondait au nombre d'heures facturées.**

En ce qui concerne les tarifs horaires, il est à noter que l'article 11 des clauses particulières de l'appel d'offres prévoit un ajustement. En effet, l'article 11.2 fait état que « *toute variation du taux horaire, changement au décret ou modification décrétés (en augmentation ou en diminution) par le gouvernement provincial ou fédéral ainsi que dans certaines clauses contractuelles de la Ville affecteront directement du même pourcentage les taux horaires soumis par l'adjudicataire* ». Il est également mentionné à l'article 11.3 que le pourcentage des frais d'administration et le profit demeurent le même pour la durée du contrat.

Au début du contrat, l'agence a facturé le tarif horaire prévu à sa soumission. Par la suite, en juin 2009, les tarifs horaires ont été modifiés par un nouveau *Décret sur les agents de sécurité* et l'agence a modifié ses tarifs horaires en conséquence. Le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière s'est assuré que cette modification correspondait bien au pourcentage d'augmentation prévu au Décret et a approuvé le paiement. **Nous avons examiné les calculs effectués par ce service et nous avons constaté qu'ils correspondaient effectivement au pourcentage d'augmentation prévu au Décret.**

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté toutefois que le libellé de l'article 11.2 était ambigu. En effet, dans cet article, on fait mention que la variation du taux horaire peut être touchée par trois éléments, soit les changements au Décret, les modifications décrétées par le gouvernement provincial ou fédéral et certaines clauses contractuelles à la Ville. Toutefois, il n'est pas indiqué si ces changements sont cumulatifs ou si l'un de ces éléments doit être priorisé.**

Le Service des immeubles et des systèmes d'information, qui accorde également un contrat à une agence de sécurité et dont le devis inclut un article comparable (article 4), a traité de façon différente les ajustements du tarif horaire. En effet, pour les officiers de sécurité de l'agence, il a pris en considération les augmentations salariales consenties par la Ville aux employés-cadres. Pour un article comparable portant sur les ajustements du taux horaire, un service a tenu compte du *Décret sur les agents de sécurité* alors que l'autre a pris en considération les augmentations salariales consenties par la Ville. Ainsi, le libellé de cet article devrait être précisé pour permettre aux gestionnaires d'appliquer uniformément les dispositions prévues à ce sujet.

#### **3.2.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, de concert avec l'unité administrative concernée, de préciser le libellé de l'article portant sur l'ajustement du taux horaire des agents de sécurité afin d'éviter toute interprétation et pour permettre une application uniforme.**

#### **3.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Nous préciserons l'interprétation des clauses d'ajustement de taux aux contrats actuels avec les services concernés.*

*Pour éviter toute ambiguïté et éliminer le besoin d'interpréter les clauses d'ajustement de taux, le renouvellement de ces contrats se fera en fonction d'une durée fixe et de prix fermes indiqués au bordereau de la soumission. » (Échéancier prévu : mai 2010)*

### **3.3. SERVICE DES IMMEUBLES ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION**

Les tâches des agents de sécurité sur le territoire de l'ex-Ville de Montréal sont actuellement effectuées par des employés syndiqués cols bleus de la Division sécurité, et le recours à une

agence privée est requis pour les opérations courantes de cette division lorsque ses effectifs ne peuvent suffire à la demande ou au cours de situations exceptionnelles, telles qu'un conflit de travail. Ce contrat lui permet de prendre les moyens nécessaires pour assurer la sécurité des personnes, des immeubles et des biens dont elle a la charge.

Le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine a préparé un dossier décisionnel en vue de l'octroi du contrat pour obtenir les services d'agents de sécurité afin de répondre à ses besoins et à ceux des arrondissements qui en feront la demande.

Le 25 octobre 2007, le conseil d'agglomération a donné son autorisation pour conclure une entente-cadre se terminant le 31 octobre 2012 (cinq ans) concernant la fourniture sur demande d'un service d'agents de sécurité et pour accorder au soumissionnaire qui a obtenu le plus haut pointage final le contrat à cette fin, pour une somme maximale de 1 084 217 \$, taxes incluses.

L'examen des documents sur l'octroi du contrat de surveillance nous a permis de constater qu'une grille d'évaluation avait été élaborée en vue de son attribution et qu'elle avait été approuvée par le comité exécutif au moment du lancement de l'appel d'offres en juillet 2007. De plus, un jury de sélection a été constitué et la grille d'évaluation prévue a été remplie. L'examen de la grille d'évaluation synthèse nous a permis de constater que le contrat avait été octroyé au soumissionnaire ayant obtenu le plus haut pointage.

### **3.3.1. CONTRAT DE GARDIENNAGE DE 2007 À 2012**

#### **3.3.1.A. Contexte et constatations**

Pour effectuer les paiements, les employés responsables doivent s'assurer que les heures facturées ont bien été effectuées et que le nombre d'heures ainsi que les taux horaires sont conformes à ceux prévus au contrat.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, l'agence de sécurité prépare une facture hebdomadaire pour les heures travaillées par son personnel au cours de la semaine. Cette facture est accompagnée d'une feuille de présence sur laquelle figurent le nom des employés, les heures travaillées, le total de ces heures et la signature d'un responsable de l'agence. La facture et la feuille de présence sont transmises à un responsable de la Division sécurité, qui s'assure de l'exactitude des heures et des tarifs horaires indiqués et approuve les factures. Ces documents sont ensuite transmis au Service des finances pour paiement.

**Les travaux effectués nous ont permis de constater que le nombre d'heures indiquées sur les feuilles de présence correspondait au nombre d'heures facturées.**

En ce qui concerne les tarifs horaires, ce contrat prévoit également, à l'article 4 du devis de l'appel d'offres, un ajustement des taux horaires comparable à celui de l'article 11 des clauses particulières de l'appel d'offres du contrat du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. Au début du contrat, l'agence a facturé le tarif horaire indiqué à sa soumission. Par la suite, au début de 2008 et 2009, la Division sécurité a ajusté le tarif horaire des officiers de sécurité de l'agence de sécurité pour tenir compte des augmentations salariales accordées aux employés-cadres.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière a plutôt modifié les tarifs horaires en fonction du nouveau Décret. Ainsi, le libellé de l'article portant sur l'ajustement du taux horaire devrait être précisé pour permettre aux gestionnaires d'appliquer uniformément les dispositions prévues à ce sujet.**

**3.3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, de concert avec l'unité administrative concernée, de préciser le libellé de l'article portant sur l'ajustement du taux horaire des officiers de sécurité afin d'éviter toute interprétation et pour permettre une application uniforme.**

**3.3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Nous préciserons l'interprétation des clauses d'ajustement de taux aux contrats actuels avec les services concernés. » (Échéancier prévu : mai 2010)*



## V.3. Gestion des contrats de services professionnels



## V.3. GESTION DES CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS

### 1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la réalisation de leurs activités ou pour faciliter la mise en œuvre des projets qu'elles entendent mettre de l'avant, les unités d'affaires de la Ville de Montréal (la Ville) peuvent devoir faire appel aux services professionnels d'experts-conseils externes tels que des comptables, des avocats, des ingénieurs, des architectes et d'autres spécialistes. Le recours aux services de ces professionnels peut être nécessaire, notamment lorsqu'il s'agit de combler l'insuffisance de personnel compte tenu de la charge de travail ou encore pour obtenir une compétence spécialisée qui n'est pas offerte à l'interne.

L'intervention de ces firmes est notamment sollicitée pour la réalisation d'études (p. ex. études d'opportunité, études préliminaires, études géotechniques et de caractérisation environnementale), pour la conception de plans et de devis, pour le lancement d'appels d'offres et pour l'analyse des soumissions reçues en vue de la réalisation des travaux par les entrepreneurs, pour la surveillance de travaux ou encore pour la gestion de projets.

Pour ce faire, deux types de contrats peuvent être octroyés, soit des contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques (p. ex. aménagement d'un parc), soit des contrats dits « ouverts » (p. ex. préparation de plans et de devis, ainsi que la surveillance de travaux dans le cadre de divers projets d'aménagement de parcs).

En ce qui a trait aux contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques, la nature des services, les actifs sur lesquels portent les interventions, le budget prévu ainsi que l'échéancier sont autorisés par les instances dès le lancement de l'appel d'offres et, subséquemment, au moment de l'octroi du contrat.

Par opposition, les contrats « ouverts » font également l'objet d'une approbation par les instances à la suite de la mise en branle d'un processus d'adjudication. Cependant, ils visent généralement la réalisation de divers mandats à être confiés aux firmes retenues en fonction des besoins de l'unité d'affaires concernée, et ce, jusqu'à concurrence du montant maximal du contrat attribué. Ces contrats s'échelonnent habituellement sur plus d'un an. Ce n'est donc qu'au moment où les unités d'affaires responsables établissent leurs besoins et qu'elles confient formellement des mandats à la firme retenue que la nature des travaux requis, les actifs sur lesquels portent les interventions et l'échéancier prévu sont précisés.

Pour les unités d'affaires, ce mode de fonctionnement offre l'avantage de réduire les délais administratifs du fait que le processus d'adjudication de contrats n'a pas à être relancé et que les approbations des instances n'ont pas à être obtenues à l'égard de chacun des mandats confiés. Par ses caractéristiques plus flexibles, ce mode de fonctionnement commande donc que des règles de gestion internes soient instaurées, en vue d'assurer un contrôle rigoureux des enveloppes budgétaires consenties à cette fin.

Afin d'étayer nos conclusions, la sélection des 11 contrats de notre échantillon (voir l'annexe A) a volontairement été effectuée de façon à y inclure des contrats ayant fait l'objet d'une demande de crédits budgétaires additionnels, afin de s'enquérir de la façon dont les travaux sous-jacents à ces contrats avaient été planifiés et subséquemment suivis. Nous avons également sciemment sélectionné des contrats ouverts, en vue d'examiner les règles de gestion instaurées pour assurer le contrôle des fonds consentis. Notre échantillon est donc composé de contrats de services professionnels octroyés par les instances à la suite du lancement d'un appel d'offres sur invitation ou public, soit six contrats spécifiques et cinq contrats ouverts, dont l'ordre de grandeur varie entre 60 000 \$ et 3,4 M\$. À l'exception d'un contrat portant sur la gestion de projets, les autres portent principalement sur des services d'ingénierie ou d'architecture.

Les données financières recensées au cours des dernières années nous permettent d'observer l'évolution toujours croissante des sommes consacrées par la Ville en honoraires professionnels. Ces contrats de services professionnels octroyés par les unités d'affaires auront été financés soit par leur budget du programme triennal d'immobilisations (PTI), soit par leur budget de fonctionnement, selon que les services requis sont liés ou non à la mise en œuvre de projets d'aménagement, de construction ou de rénovation d'immobilisations. Ainsi, la dépense en honoraires professionnels (dépense de fonctionnement et PTI) pour les années 2006, 2007 et 2008 a respectivement été de 79,8 M\$, 102,4 M\$ et 125,8 M\$.

Compte tenu de l'importance des sommes investies, nous estimons qu'il est primordial que les unités d'affaires de la Ville bénéficient d'encadrements et d'outils de gestion permettant de s'assurer que les services professionnels confiés à des firmes externes sont adéquatement planifiés et qu'ils bénéficient des suivis et des contrôles qui s'imposent en regard des services rendus, des coûts et de l'échéancier.

D'entrée de jeu, nous tenons à préciser que nos travaux de vérification relativement au présent mandat ont été entrepris bien avant que ne s'amorce le vaste chantier mené par la Direction générale à la suite du dépôt, par le Vérificateur général, du rapport portant sur les compteurs d'eau en septembre 2009.

## 2. PORTÉE DE LA MISSION

Nos travaux de vérification portant sur la gestion des contrats de services professionnels avaient principalement pour objectif de s'assurer qu'un suivi des modalités prévues aux contrats était réalisé sur le plan des services rendus, des coûts et de l'échéancier. Nous avons également voulu examiner certains autres aspects inhérents à la gestion de ces contrats, soit la planification des services requis, les mécanismes menant à l'approbation des contrats, le partage des rôles et des responsabilités en regard de la gestion des contrats attribués ainsi que les mécanismes de reddition de comptes instaurés concernant le suivi de l'avancement des travaux inhérents aux contrats octroyés.

Puisque, au cours des dernières années, plus de 80 % des dépenses engagées par la Ville, au chapitre des honoraires professionnels, sont attribuables aux services centraux, nos travaux de vérification y ont été concentrés. Ainsi, dans l'optique d'examiner des contrats pour lesquels les travaux seraient quasiment achevés, nous avons procédé à la sélection d'un échantillon de 11 contrats octroyés au cours des années 2006, 2007 et 2008 répartis au sein des trois services centraux suivants : le Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP), le Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle (SDCQMVDE) (voir l'annexe A).

Précisons que nos travaux de vérification n'avaient pas pour objectif d'examiner le respect de la conformité de l'ensemble des règles d'adjudication de contrats de services professionnels prévues à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) (voir l'annexe B). Cependant, au besoin, en regard de certaines observations effectuées, la référence à ces règles a été nécessaire.

## 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

### 3.1. PLANIFICATION DES SERVICES PROFESSIONNELS

#### 3.1.A. Contexte et constatations

Les besoins en services professionnels sont généralement déterminés en fonction de la nature des travaux à réaliser, de l'envergure des projets à mettre en œuvre et de la disponibilité des ressources à l'interne.

Selon la nature des services requis, le coût de ceux-ci pourra être estimé en fonction des heures de travail jugées nécessaires à la réalisation de la tâche (p. ex. gestionnaire de projet). Toutefois, dans certains domaines, et particulièrement lorsqu'il s'agit de services liés à des travaux d'ingénierie ou d'architecture (p. ex. préparation de plans et de devis, surveillance de travaux), le coût de ces services sera généralement établi en fonction d'un pourcentage applicable au coût estimé de réalisation des travaux inhérents à un projet (p. ex. coût de réalisation d'un projet de construction, de réfection ou de remplacement d'infrastructures quelconques, aménagement d'un parc).

À cause du lien étroit qui existe entre le coût des services professionnels et celui de la réalisation des travaux, un projet mal circonscrit au départ, au chapitre des besoins, des objectifs ou de l'évaluation des risques, pourra fort probablement mener vers une sous-évaluation du coût de réalisation des travaux et, par le fait même, vers une sous-évaluation du coût des honoraires professionnels initialement prévus et un non-respect des échéanciers établis.

Nos travaux de vérification ont consisté à s'enquérir des mesures prises par les unités d'affaires en vue de planifier la nature et l'étendue des services professionnels. Nous avons donc discuté avec les principaux intervenants concernés et procédé à l'examen des renseignements consignés aux dossiers constitués.

En ce qui a trait aux contrats de services professionnels octroyés spécifiquement pour un projet donné, c'est généralement en prenant connaissance des sommaires décisionnels<sup>1</sup> et de la documentation constituée en vue du lancement de l'appel d'offres, soit le devis technique, les « Termes de référence » ou encore la programmation sommaire des travaux, que nous avons observé les efforts entrepris en vue de définir et de circonscrire le projet. Le résultat de diverses réflexions et démarches effectuées préalablement à la mise en œuvre du projet a ainsi pu être retrouvé, notamment :

- la description du contexte, du projet et des objectifs attendus;
- la nature des études préparatoires effectuées, selon le cas;
- l'établissement des services requis et des livrables attendus;
- la description des problématiques existantes;
- le coût estimé des travaux de réalisation et des honoraires professionnels;
- l'échéancier attendu.

---

<sup>1</sup> Sommaire décisionnel autorisant le lancement d'appels d'offres et sommaire décisionnel préparé en vue de l'approbation du contrat.

Parmi notre échantillon, quatre des six contrats spécifiques sélectionnés ont nécessité l'ajout de crédits budgétaires additionnels de l'ordre de 25 000 \$, 46 650 \$, 100 000 \$ et 480 000 \$ subséquentement à leur octroi (voir l'annexe A – sélections 4, 1, 2 et 5). Nous nous sommes donc interrogés quant à la rigueur accordée à l'étape de la planification de ces projets. L'examen effectué nous a permis de constater les faits suivants.

**CONSTATATION**

**Pour un de ces quatre contrats spécifiques (voir l'annexe A – sélection 2), nous constatons que l'ajout de crédits additionnels est devenu nécessaire du fait que l'évaluation du projet sous-jacent n'a pas nécessairement été précédée d'analyses préparatoires suffisantes en vue d'en circonscrire l'envergure.**

En effet, pour ce cas relatif à la réfection d'une piscine, les nouvelles exigences liées au *Règlement sur la qualité de l'eau des piscines et autres bassins artificiels* (c. Q-2, r.18) n'avaient pas été prises en compte au moment de la détermination de la nature des travaux de réfection à effectuer. Cette réglementation implique notamment des particularités architecturales spécifiques en lien avec le système de filtration (p. ex. dimension de la tuyauterie, nombre de drains de fond et d'écumoirs). Cette méconnaissance de l'environnement réglementaire a eu une incidence sur l'envergure des travaux à réaliser sur le plan du contenu et sur le coût estimé de ceux-ci. Conséquemment, le coût du contrat d'honoraires professionnels initialement adjugé (90 000 \$), qui consistait essentiellement à la préparation des plans et des devis et à la surveillance des travaux, a dû être révisé à la hausse (100 000 \$ d'augmentation, soit une hausse de 110 %).

**CONSTATATION**

**Pour les trois autres contrats, nous constatons que les crédits additionnels consentis ont été motivés par l'élargissement du mandat initialement confié à la firme.**

À titre d'exemple, d'autres scénarios ont été retenus quant à la façon de réaliser les travaux d'aménagement, des analyses supplémentaires ont été demandées à la firme en regard du projet ou encore de nouveaux besoins se sont greffés au projet initial. Pour ces trois cas, les crédits additionnels consentis ont été de l'ordre de 25 000 \$, 46 650 \$ et 480 042 \$, soit des augmentations de 7 %, 10 % et 42 % par rapport au coût de la soumission initialement retenue de 337 170 \$, 466 504 \$ et 1 130 521 \$ (voir l'annexe A – sélections 4, 1 et 5).

Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant de constater que les enveloppes budgétaires allouées à un projet ne sont pas respectées et que cela se répercute en un accroissement du coût des honoraires professionnels qui y sont liés. De plus, les instances pouvaient s'attendre à ce que le projet se réalise selon l'estimation des coûts qui a été soumise au moment de l'approbation du lancement de l'appel d'offres.

**CONSTATATION**

**Par conséquent, le fait de ne pas avoir bien planifié et défini l'envergure d'un projet au départ, en matière de contenu et de coûts, pourra entraîner des situations où les unités d'affaires n'auront pas opté pour le bon mode d'adjudication de contrats.**

À cet effet, nos travaux nous ont permis d'observer cette situation à l'égard d'un de ces quatre contrats de services professionnels ayant nécessité l'ajout de crédits budgétaires additionnels. Il s'agit, en fait, du même contrat dont nous avons fait état précédemment concernant la réfection d'une piscine (voir l'annexe A – sélection 2). Pour ce cas, étant donné que l'estimation du coût des services professionnels (75 000 \$) a été établie en fonction d'un pourcentage du coût prévu des travaux (600 000 \$) dont l'envergure n'avait pas été circonscrite avec suffisamment de précision, les responsables ont opté pour un appel d'offres sur invitation (moins de 100 000 \$) plutôt que pour un appel d'offres public (plus de 100 000 \$). Cette mise en concurrence restreinte pourrait avoir eu comme conséquence de priver la Ville de l'obtention de meilleurs prix pour les services demandés.

Par ailleurs, notre échantillon comportait également cinq contrats de services professionnels ouverts (voir l'annexe A – sélections 7, 8, 9, 10 et 11). Selon les renseignements obtenus, la détermination des budgets que l'on entend consacrer à cette nature de contrat est généralement établie de façon approximative en fonction d'un pourcentage de l'enveloppe budgétaire prévue au PTI de l'unité d'affaires.

Pour cette nature de contrat, rappelons que les instances auront initialement approuvé une convention de services professionnels établissant le montant maximal des honoraires pouvant être consentis aux firmes retenues. L'enveloppe budgétaire approuvée sera par la suite utilisée afin que les firmes réalisent, sur demande, divers mandats en fonction des besoins de l'unité d'affaires responsable (p. ex. études, préparation de plans et de devis, surveillance de travaux). De ce fait, la planification des services requis dans le cadre de ces contrats intervient davantage à chacun des divers mandats qui seront ultérieurement confiés aux firmes retenues.

Tel qu'il a déjà été mentionné auparavant, ce type de contrats offre aux unités d'affaires l'avantage d'être plus souple sur le plan administratif et d'accélérer le démarrage des projets, du fait que des mandats peuvent être confiés à la firme retenue sans qu'il soit nécessaire de relancer le processus d'adjudication de contrats et de retourner auprès des instances pour obtenir les autorisations requises. Il importe que les différentes unités d'affaires disposent de directives claires concernant la marche à suivre afin que les divers mandats à confier fassent l'objet d'une planification. Selon nous, ces directives devraient, notamment, prévoir la mise en place de mécanismes visant à documenter les démarches effectuées pour préciser le mandat à confier en ce qui a trait, entre autres, à l'objet du projet visé, à la description du contexte, à la problématique et aux objectifs attendus, à la nature du mandat que l'on désire confier à la firme, à l'évaluation du coût des services requis et à l'échéancier visé. Ultimement, la planification effectuée devra permettre d'adresser une demande de services écrite à la firme.

Afin de nous enquérir du mode de fonctionnement préconisé par les différentes unités d'affaires ayant à assurer la gestion des contrats ouverts faisant partie de notre échantillon, nous avons procédé à l'examen de quelques mandats (9) confiés à l'intérieur de ceux-ci.

**CONSTATATION**

**Cet examen nous a permis de constater qu'il n'existait pas d'uniformité dans les façons de faire, tant d'une unité d'affaires à l'autre qu'au sein d'une même unité d'affaires, et que toutes n'accordent pas la même rigueur à planifier et à circonscrire par écrit les mandats à confier.**

**Ainsi, nous constatons que certaines unités administratives se sont dotées d'une marche à suivre à l'interne afin que la réflexion sous-jacente à la planification réalisée soit traduite à l'intérieur d'une demande de services écrite qui serait ultérieurement transmise à la firme retenue.** Ces contrats à l'égard desquels de bonnes pratiques de gestion ont été constatées concernent les sélections 9, 10 et 11. Ainsi, ces demandes de services présentaient généralement :

- l'objet du mandat et les objectifs;
- une mise en contexte (p. ex. description de la problématique);
- l'annexion des données existantes (p. ex. plans, photos, croquis, études antérieures);
- la description du mandat à réaliser;
- l'échéancier visé.

**CONSTATATION**

**Toutefois, pour d'autres unités administratives (voir l'annexe A – sélections 7 et 8), nous n'avons retrouvé aucune indication permettant de croire que les mandats confiés à la firme avaient fait l'objet d'une certaine forme de planification. En effet, aucune demande de services écrite n'était préparée et adressée à la firme. La communication des services requis auprès de la firme retenue s'effectuait plutôt verbalement, à la suite d'un appel téléphonique.**

À notre avis, une telle façon de procéder ne favorise pas l'encadrement sécuritaire des enveloppes budgétaires préalablement approuvées par les instances, d'autant plus qu'il pourra ainsi s'avérer plus ardu de corroborer subséquemment la conformité des propositions reçues de la firme.

Néanmoins, bien que l'instauration de règles internes en regard de la planification contribue à un meilleur encadrement concernant l'utilisation des enveloppes disponibles, la flexibilité inhérente à cette nature de contrat n'exclut cependant pas la possibilité que des dépassements de coûts soient plus facilement imputés au solde de l'enveloppe disponible, et ce, relativement aux différents mandats confiés aux firmes ou encore pour d'autres contrats à l'égard desquels une insuffisance budgétaire serait constatée.

À cet effet, pour l'un des contrats ouverts examinés, à l'égard duquel la totalité des crédits budgétaires autorisés (625 000 \$, voir l'annexe A – sélection 7) a été utilisée pour confier le mandat d'effectuer la surveillance des travaux de reconstruction d'un pont, nous avons constaté que des crédits budgétaires additionnels de l'ordre de 275 000 \$ avaient été subséquemment approuvés par les instances.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que l'unité d'affaires responsable de confier les mandats a volontairement décidé d'utiliser la totalité des crédits disponibles au contrat ouvert (625 000 \$) afin de combler une insuffisance de crédits qui avait été constatée dans le cadre d'un autre contrat de services professionnels, conclu en 2004 avec une autre firme, pour la réalisation des plans et des devis, ainsi que pour la surveillance des travaux de ce même pont.

**CONSTATATION**

L'insuffisance budgétaire constatée s'est manifestée du fait qu'au moment de l'évaluation initiale des coûts inhérents aux travaux de reconstruction du pont, les responsables n'ont pas procédé à la réalisation d'études préliminaires visant à pouvoir mieux circonscrire la nature et l'envergure des travaux nécessaires. Ces derniers se sont plutôt fondés sur un projet similaire antérieurement réalisé, alors que celui-ci ne présentait pas exactement les mêmes particularités, et ce, sans prendre en considération les besoins de l'ensemble des intervenants impliqués dans le projet (p. ex. services centraux, arrondissements).

De surcroît, il s'est avéré que le budget du contrat ouvert au montant de 625 000 \$ n'était également pas suffisant pour réaliser l'ensemble des services de surveillance requis. De ce fait, l'unité d'affaires concernée a été contrainte de retourner auprès des instances pour faire approuver des crédits additionnels de 275 000 \$, portant ainsi à 900 000 \$ le total des crédits additionnels requis pour la surveillance des travaux de reconstruction de ce pont. Précisons que le contrat de services professionnels initialement octroyé (en 2004) pour la conception des plans et des devis ainsi que pour la surveillance des travaux de ce projet prévoyait des coûts de 315 356 \$, lesquels ont dû être majorés de 134 644 \$ en 2006. Aussi, au moment de confier un mandat de surveillance (625 000 \$) à une deuxième firme, un autre mandat de 143 000 \$ a dû être confié à la première pour assurer un soutien à la surveillance.

**CONSTATATION**

En somme, on assiste donc à une augmentation du coût probable des honoraires professionnels pour ce projet de l'ordre de 1 177 644 \$ (134 644 \$ + 900 000 \$ + 143 000 \$) par rapport aux coûts prévus au départ (315 356 \$), soit 373 % d'accroissement. En conséquence, le fait de ne pas avoir adéquatement planifié au départ l'ampleur des travaux relatifs à ce pont a eu pour effet de sous-évaluer le coût estimé des travaux de reconstruction et, par le fait même, le coût des honoraires professionnels.

Dans un autre ordre d'idées, nos travaux de vérification ont également consisté à examiner les efforts déployés en vue d'établir le coût estimatif des services professionnels requis à l'étape de la planification. À la suite de l'examen effectué, nous en concluons que des améliorations devraient être apportées relativement à la documentation de ces estimations.

En effet, bien qu'à l'égard des contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques nous ayons été en mesure de retrouver le montant global de cette estimation au sommaire décisionnel, préparé en vue d'obtenir l'approbation du lancement de l'appel d'offres, en aucun cas nous n'avons retrouvé de documentation illustrant le détail de cette estimation, de même que les hypothèses sous-jacentes au calcul de celle-ci.

Pour ce qui est de l'examen de quelques mandats (9) confiés à l'intérieur des contrats ouverts faisant partie de notre sélection, nous n'avons également retrouvé aucun renseignement lié au coût estimé pour les services demandés. De l'avis des personnes rencontrées, l'évaluation des coûts estimatifs des services professionnels s'appuie très souvent sur les connaissances et l'expérience passée ou sur les prix obtenus au cours de mandats similaires confiés antérieurement. On nous mentionne également de nous reporter, au besoin, au décret 1235 du gouvernement du Québec, *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs*, qui fixe, entre autres, le pourcentage des honoraires professionnels applicable au coût estimatif des travaux de réalisation selon leur catégorie et leur ampleur (p. ex. pour la catégorie III<sup>2</sup> : 8,2 % si le coût estimé des travaux se situe entre 150 000 \$ et 300 000 \$, 7 % si le coût estimé des travaux se situe entre 300 000 \$ et 600 000 \$, 6,2 % si le coût estimé des travaux se situe entre 600 000 \$ et 1,6 M\$, etc.). De façon générale, cette évaluation ne serait cependant pas documentée.

**CONSTATATION**

**En somme, qu'il s'agisse de contrats spécifiques d'un projet ou de divers mandats confiés à l'intérieur de contrats ouverts, nous croyons que les divers intervenants concernés auraient tout avantage à investir les efforts nécessaires pour documenter et consigner en dossier l'estimation du coût des honoraires professionnels relatifs aux services demandés. Ultiment, cette mesure permettrait d'évaluer plus objectivement les soumissions reçues de la part des firmes et, le cas échéant, d'expliquer les écarts, d'autant plus que, par la flexibilité des contrats ouverts, la Ville s'expose davantage au risque que les firmes tentent de maximiser leurs honoraires.**

---

<sup>2</sup> Selon le décret 1235 du gouvernement, cette classification de travaux de génie général concerne, entre autres, les stations de pompage et les usines de filtration d'eau.

**CONSTATATION**

**Finallement, la planification des mandats ou des projets à mettre en œuvre devrait également faire état de l'évaluation effectuée quant aux divers scénarios offerts à l'unité d'affaires concernée : soit de réaliser les travaux à l'interne, de les confier entièrement à des firmes externes ou d'opter pour un jumelage des effectifs (internes et externes). Pour l'ensemble des contrats examinés, nous n'avons en aucun cas retrouvé l'évidence d'une quelconque évaluation en ce sens. Seule une brève justification a pu être observée au sommaire décisionnel soumis aux instances aux fins d'approbation du contrat de services professionnels, et ce, pour 7 des 11 cas examinés.**

Nous comprenons que l'insuffisance des ressources à l'interne, la complexité de la tâche ou encore l'expertise particulière recherchée pourraient contraindre une unité d'affaires à se tourner vers l'octroi de contrats de services professionnels. Néanmoins, en vue de favoriser une prise de décision éclairée, nous croyons que des mécanismes visant à documenter l'analyse effectuée et le choix de l'option retenue devraient être instaurés en vue d'en rendre compte aux instances concernées, d'autant plus que le recours aux firmes externes est fortement observé depuis quelques années déjà.

Compte tenu des constats dont nous avons fait état dans cette section, force est de constater que les différentes unités d'affaires de la Ville auraient tout avantage à se doter d'une méthodologie commune qui s'inspirerait des meilleures pratiques afin de pouvoir mieux circonscrire l'envergure des projets qu'elles prévoient mettre en œuvre, évitant ainsi de compromettre la réalisation d'autres interventions prévues.

En ce sens, nous avons été informés que certaines directions, au sein des unités d'affaires ayant fait l'objet de la présente vérification, avaient déjà mis au point (ou avaient entrepris de le faire) une approche pour la gestion de leurs projets. La Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVDE, notamment, dispose, depuis 2006, d'une méthodologie en gestion de projets. Nous n'avons toutefois pas été en mesure d'en apprécier la mise en application du fait que, selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés, cette approche n'était pas pleinement opérationnelle au moment où les contrats sélectionnés ont été octroyés. Bien que le SMVTP dispose lui aussi d'une méthodologie qui lui est propre pour la gestion des projets, les contrats examinés étant de moindre envergure, aucun d'eux n'a bénéficié de l'application de cette approche. Pour sa part, le SITE a créé la Direction du bureau des projets pour la gestion de certains projets d'envergure. Bien que la Direction des transports de ce service avait créé la

Division des projets Notre-Dame/Tramway/CDN-Remembrance, elle était, au moment de nos travaux de vérification, à développer des outils de gestion de projets. Aucun des contrats examinés n'a bénéficié de l'application d'une quelconque méthodologie en gestion de projets au sein de cette unité d'affaires.

### **3.1.B. Recommandations**

**Afin de favoriser l'uniformité des façons de faire au sein de l'appareil municipal et en vue de circonscrire avec plus de justesse l'envergure des projets à mettre en œuvre, nous recommandons à la Direction générale de la Ville de prendre les mesures qui s'imposent pour élaborer et, par la suite, diffuser une méthodologie commune prévoyant, entre autres, la marche à suivre pour documenter :**

- **le résultat des démarches effectuées en regard d'aspects tels que :**
  - **la détermination des besoins et des objectifs,**
  - **la nature des travaux à réaliser et des services requis,**
  - **l'établissement des études ou des analyses préparatoires qu'il serait pertinent de réaliser au préalable,**
  - **l'évaluation des risques et des contraintes inhérents au projet (p. ex. exigences légales ou règlementaires),**
  - **l'échéancier prévu;**
- **l'évaluation du coût estimé des honoraires professionnels;**
- **l'analyse effectuée en appui de la recommandation de confier les services requis à des firmes externes.**

### **3.2. APPROBATION DES CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS PAR LES INSTANCES ET AUTRES DÉCISIONS RATTACHÉES**

Lorsque le scénario qui demande d'avoir recours à des services professionnels en provenance de l'externe est retenu par une unité d'affaires, les instances donnent leur accord préalable au lancement d'appels d'offres et autorisent les contrats qui en découlent (voir l'annexe C). En ce qui concerne plus particulièrement les services d'ingénierie ou d'architecture, d'autres décisions des instances, en lien avec le projet, sont susceptibles d'entraîner subséquemment une augmentation du coût des honoraires professionnels initialement prévus au contrat (p. ex. au moment du lancement d'un appel d'offres pour les travaux de réalisation et de l'octroi d'un contrat à un entrepreneur). Finalement, en cours de réalisation du projet par les entrepreneurs, les instances pourront également être contraintes à autoriser des honoraires professionnels

supplémentaires, advenant que des retards soient constatés, que des travaux supplémentaires soient requis ou qu'une mauvaise évaluation des coûts d'un projet ait été effectuée.

Quelle que soit la nature de la décision à prendre, les instances doivent disposer, pour ce faire, d'une information complète permettant de bien comprendre l'envergure du contrat et du projet dans lequel il s'inscrit (en matière de contenu, de coûts et d'échéancier), ainsi que les enjeux et les autres conséquences qui y sont rattachés. Notre objectif de vérification visait donc à s'enquérir de l'information dont disposent les instances au moment où elles doivent prendre des décisions et évaluer la suffisance de celle-ci.

### 3.2.1. AUTORISATION DU LANCEMENT D'APPELS D'OFFRES

#### 3.2.1.A. Contexte et constatations

Avant de solliciter le marché, les services requérants font autoriser le lancement du processus d'appel d'offres. Précisons qu'il ne s'agit pas d'une obligation prévue dans la LCV (article 573), mais plutôt d'une pratique administrative. Pour les contrats examinés, une directive, approuvée par le directeur général en septembre 2005, intitulée *Planification et approbation d'appels d'offres en services professionnels* était en vigueur et s'appliquait à tous les services centraux.

Selon cette directive, le comité exécutif devait approuver le calendrier des appels d'offres en services professionnels et les grilles d'évaluation des soumissions prévues. En vertu de cette même directive, il délégait également au directeur général le pouvoir d'autoriser le lancement des appels d'offres. Finalement, il y était précisé que tous les dossiers n'ayant pas fait l'objet d'approbation au calendrier prévisionnel devaient être présentés au comité exécutif aux fins de l'autorisation du lancement des appels d'offres.

En ce qui concerne les contrats examinés, nous avons constaté que certains appels d'offres ont été prévus au calendrier prévisionnel, approuvé par le comité exécutif. Par la suite, conformément à la directive en vigueur, le lancement des appels d'offres a été autorisé par le directeur général. Pour les autres contrats examinés, nous avons observé que l'autorisation d'aller en appel d'offres avait plutôt été obtenue par le comité exécutif puisqu'ils n'avaient pas été prévus dans un calendrier prévisionnel.

En vue de faire approuver soit le calendrier prévisionnel des appels d'offres, soit le lancement de ces appels d'offres, des sommaires décisionnels doivent être préparés à l'intention des instances. Dans le premier cas, le sommaire décisionnel comporte notamment la liste des dossiers devant faire l'objet d'appels d'offres au cours du prochain trimestre, la période

envisagée pour le lancement de ces appels d'offres ainsi que le coût prévu des contrats en honoraires professionnels.

Par la suite, en vue de l'approbation du lancement des appels d'offres (par le comité exécutif ou par le directeur général), les sommaires décisionnels comportent, pour des contrats relatifs à des projets spécifiques, des renseignements décrivant le projet, la nature des services professionnels prévus, le coût estimatif des honoraires professionnels, le coût prévu des travaux de réalisation ainsi que l'échéancier visé.

Pour ce qui est des contrats ouverts, les sommaires décisionnels présentés en vue de faire autoriser le lancement d'appels d'offres font plutôt état de renseignements relatifs à la nature des services professionnels requis, la répartition prévue (s'il y a lieu) de l'enveloppe budgétaire entre les futurs soumissionnaires et la durée des contrats.

**CONSTATATION**

**À cause du caractère public d'un dossier décisionnel approuvé par le comité exécutif, nous croyons que la divulgation de renseignements sur le coût estimé des honoraires professionnels ainsi que sur le coût estimé des travaux de réalisation risque de fournir des renseignements privilégiés à d'éventuels soumissionnaires.**

Bien que, pour la période s'échelonnant de la fin de l'année 2008 au printemps 2009, les sommaires décisionnels, préparés en vue de faire approuver des calendriers prévisionnels d'appels d'offres, présentaient les renseignements relatifs au coût des honoraires prévus dans un document confidentiel, il n'en demeure pas moins que tous les appels d'offres ne sont pas prévus à ce calendrier prévisionnel et que, de ce fait, la notion de confidentialité n'est pas préservée. De plus, depuis avril 2009, la directive approuvée par le directeur général en 2005 a été suspendue. De ce fait, toutes les demandes d'autorisation d'aller en appel d'offres doivent, depuis ce temps, être soumises au comité exécutif pour approbation, et ce, jusqu'au 31 décembre 2009, rendant ainsi toutes les décisions publiques.

En conclusion, bien que nous soyons conscients que l'autorisation de lancer des appels d'offres résulte d'une décision administrative, nous nous interrogeons sur la pertinence de rendre publics des renseignements, tant sur le coût des honoraires professionnels prévus que sur le coût des travaux de réalisation.

#### **CONSTATATION**

**De plus, nos interrogations portent également sur le fait qu'au moment de solliciter le marché pour l'octroi de contrats de services professionnels, les documents d'appels d'offres préparés par les unités d'affaires présentent généralement le coût estimé des travaux de réalisation.**

À notre avis, tout comme le fait de divulguer le coût des honoraires professionnels prévus ainsi que le coût des travaux de réalisation au moment de l'autorisation d'aller en appel d'offres, une telle pratique contribue à rendre la Ville plus vulnérable quant à l'obtention des meilleurs prix pour les services demandés.

#### **3.2.1.B. Recommandations**

**Afin de favoriser l'obtention de meilleurs prix pour les services demandés, nous recommandons à la Direction générale d'envisager la possibilité de ne plus divulguer des renseignements privilégiés susceptibles de servir les intérêts des futurs soumissionnaires, tels que :**

- **le coût des honoraires professionnels prévus et le coût estimé des travaux de réalisation divulgués dans le cadre du processus d'autorisation du lancement d'appels d'offres;**
- **le coût estimé des travaux de réalisation présenté dans les documents d'appels d'offres en vue de solliciter le marché pour l'octroi de contrats de services professionnels.**

### **3.2.2. RENSEIGNEMENTS COMMUNIQUÉS AU MOMENT DE L'OCTROI DE CONTRAT**

#### **3.2.2.A. Contexte et constatations**

L'approbation des contrats doit être effectuée dans le respect des compétences des instances et des pouvoirs délégués aux fonctionnaires en cette matière (voir l'annexe D). Pour les contrats dont l'importance requiert l'intervention des instances aux fins d'approbation, les unités d'affaires doivent préparer un sommaire décisionnel devant leur être soumis.

Afin de permettre une prise de décision éclairée quant au bien-fondé d'un contrat proposé, les unités d'affaires doivent fournir des renseignements complets. Dans le cas de l'octroi d'un contrat spécifique, ces renseignements devraient minimalement porter sur la nature des services professionnels requis, l'envergure du projet dans lequel s'inscrit ce contrat, le montant de la

soumission retenue, la liste des soumissions reçues ainsi que sur les justificatifs à l'appui de la comparaison réalisée entre l'estimation des coûts et la soumission retenue.

**CONSTATATION**

De façon générale, nous constatons que les sommaires décisionnels font état de la plupart de ces renseignements, à l'exception des résultats de la comparaison entre la soumission retenue et l'estimation du coût des honoraires professionnels qui n'y sont pas toujours justifiés. Pour les six contrats octroyés dans le cadre de projets spécifiques, nous avons d'ailleurs observé des situations où des écarts supérieurs à 10 % (en termes absolus) n'avaient pas été justifiés aux sommaires décisionnels présentés aux instances (voir l'annexe A – sélections 1, 2, 3, 4 et 6).

**CONSTATATION**

En ce qui concerne plus particulièrement les deux contrats pour lesquels les écarts sont les plus importants (voir l'annexe A – sélections 1 et 4), nous avons constaté que les sommaires décisionnels présentaient le coût estimé des honoraires professionnels et la soumission retenue, sans toutefois fournir d'explications en regard de la variation de coûts observée (écart de 633 496 \$, soit une diminution de 58 % pour la sélection 1 et un écart de 212 170 \$, soit une augmentation de 169 % pour la sélection 4).

De telles situations ne contribuent pas, selon nous, à une prise de décision éclairée par les instances. En effet, elles suscitent des interrogations quant à la fiabilité de l'estimation de coût établie et utilisée aux fins de comparaison ou quant à la représentativité du prix des soumissions reçues, compte tenu des prix en vigueur sur le marché. Bien que des explications n'aient pas été fournies aux sommaires décisionnels, les unités d'affaires nous ont mentionné que les écarts constatés s'expliquaient par le fait que les estimations utilisées aux fins de comparaison n'avaient pas pris en considération tous les éléments pertinents.

**CONSTATATION**

Par ailleurs, selon les renseignements obtenus, les unités d'affaires ne disposent actuellement d'aucun encadrement précisant les balises à respecter lorsque les coûts estimés s'éloignent sensiblement des soumissions reçues pour les services demandés.

Un tel encadrement pourrait notamment :

- établir la limite à l'intérieur de laquelle un écart constaté entre le coût estimé et le coût de la soumission retenue est jugé acceptable aux fins de l'octroi du contrat (p. ex. de 0 à 20 %);
- prévoir les actions à entreprendre lorsque l'écart constaté dépasse la limite établie comme étant acceptable. À titre d'exemple, ces actions pourraient se traduire par la réalisation d'une estimation des coûts par une tierce partie indépendante en vue de confirmer la position du service. Dans le cas où les écarts demeureraient inexpliqués, l'annulation de l'appel d'offres pourrait alors être envisagée;
- exiger la divulgation au sommaire décisionnel des justifications à l'appui de la comparaison entre le coût estimé des honoraires professionnels et la soumission retenue.

Finalement, au moment de l'octroi des contrats ouverts, une telle situation, où des écarts entre le montant de l'estimation des coûts et le montant de la soumission retenue devraient être justifiés, n'est pas susceptible de se produire, car de par sa nature un contrat ouvert fixe à l'avance le montant maximal des sommes pouvant être consenties aux firmes retenues. Les écarts seront plutôt constatés au moment où les unités d'affaires confieront des mandats aux firmes retenues. Nous aborderons cet aspect dans une section ultérieure du présent rapport.

#### **3.2.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction générale d'élaborer un encadrement administratif portant sur la comparaison entre le coût estimé des honoraires professionnels et la soumission retenue, pour avoir l'assurance d'obtenir les meilleurs prix et, également, pour favoriser une prise de décision éclairée par les instances. Cet encadrement administratif devrait notamment prévoir :**

- **l'établissement d'une limite, à l'intérieur de laquelle un écart constaté entre le coût estimé et le coût de la soumission retenue serait jugé acceptable aux fins de l'octroi du contrat;**
- **les actions à entreprendre lorsque l'écart constaté dépasse la limite établie comme étant acceptable;**
- **la divulgation au sommaire décisionnel des justificatifs découlant de la comparaison entre le coût estimé des honoraires professionnels et la soumission retenue.**

### 3.2.3. DEMANDE DE CRÉDITS ADDITIONNELS

#### 3.2.3.A. Contexte et constatations

Subséquemment à l'octroi des contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques, les instances sont appelées à prendre d'autres décisions en lien avec ceux-ci, en particulier au moment du lancement d'appels d'offres et au cours de l'octroi de contrats à un entrepreneur en vue de la réalisation des travaux. Le montant du contrat octroyé à un entrepreneur viendra ainsi confirmer le coût estimé des travaux ayant servi de base au calcul des honoraires professionnels. Dans le cas où le coût des travaux de réalisation serait plus élevé que prévu, des crédits additionnels pour les services professionnels seraient alors requis, ce qui nécessiterait la préparation d'un sommaire décisionnel et l'approbation des instances.

Dans le cas des contrats ouverts, les instances peuvent également être appelées à prendre des décisions à la suite d'un octroi d'un contrat, lorsque le montant disponible à l'enveloppe budgétaire prévue au contrat est insuffisant pour réaliser l'ensemble des services professionnels pour lesquels les firmes ont été mandatées.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment dans la section « Planification des services professionnels », ces situations se sont effectivement produites pour 5 des 11 contrats examinés, à l'égard desquels des crédits additionnels ont été autorisés (voir l'annexe A – sélection 1 : 46 650 \$, sélection 2 : 100 000 \$, sélection 4 : 25 000 \$, sélection 5 : 480 082 \$ et sélection 7 : 275 000 \$). **Pour trois de ces cinq contrats, l'ajout de crédits additionnels représentait des augmentations par rapport au coût du contrat initial de l'ordre de 42 % (sélection 5), de 44 % (sélection 7) et 110 % (sélection 2), alors que les deux autres contrats présentaient des augmentations inférieures à 10 % (sélections 1 et 4).**

#### **CONSTATATION**

**Bien que nos travaux n'avaient pas spécifiquement pour but de s'assurer de la conformité des règles d'adjudication de contrats, nous avons pu constater, pour les cinq cas ci-dessus mentionnés, que la poursuite du mandat a systématiquement été confiée, de gré à gré, à la firme ayant initialement obtenu le contrat. Compte tenu des montants en cause et de la législation régissant les règles d'adjudication de contrats de services professionnels (voir l'annexe B), il était légitime, selon nous, de s'interroger sur la conformité du mode d'adjudication à retenir (octroi de gré à gré, appel d'offres sur invitation écrite ou appel d'offres public).**

Nous comprenons que, selon la nature des services à rendre, il pourrait s'avérer plus pratique et parfois même plus économique de confier la poursuite du mandat à la même firme. Bien que nous soyons conscients que la législation prévoit certaines exceptions permettant l'adjudication de gré à gré au même fournisseur<sup>3</sup>, il appert néanmoins que chaque situation exige une analyse particulière par des experts en la matière.

Ainsi, dans un souci de conformité, nous nous serions attendus, au moment de l'autorisation des crédits additionnels par les instances concernées, à ce que l'intervention du Contentieux au processus décisionnel soit systématiquement demandée par les unités d'affaires responsables et que l'avis obtenu de celui-ci fasse clairement état des raisons justifiant ou non le mode d'adjudication préconisé. Dans un même ordre d'idées, nous nous serions également attendus à ce qu'une directive claire soit élaborée en vue de préciser les conditions à remplir, ainsi que le seuil d'augmentation de crédits (%) jugé acceptable (dans la mesure où la situation est applicable), en vue de confier de gré à gré la poursuite du mandat à la même firme.

**CONSTATATION**

**Dans les faits, nos travaux nous ont permis de constater que l'intervention du Contentieux au dossier décisionnel n'avait pas toujours été sollicitée ou que les commentaires de ce dernier ne faisaient pas toujours état des raisons justifiant le mode d'adjudication préconisé.**

Ainsi, parmi les cinq contrats ayant fait l'objet d'autorisations de crédits additionnels par les instances, nous avons constaté qu'un seul cas (voir l'annexe A – sélection 2) comportait une intervention du Contentieux qui incluait des commentaires justifiant le mode d'adjudication préconisé. Dans deux cas (voir l'annexe A – sélections 1 et 7), l'intervention du Contentieux n'avait pas été sollicitée, alors que pour les deux autres cas, l'avis fourni par le Contentieux ne présentait pas toujours de commentaires permettant de valider la conformité du processus d'adjudication préconisé (voir l'annexe A – sélections 4 et 5). Pourtant, dans certains cas, l'ajout de crédits additionnels représentait une proportion non négligeable du contrat initial.

---

<sup>3</sup> Exemple : le contrat est conclu avec un fournisseur qui est le seul en mesure de fournir les services ou encore le contrat est conclu avec le concepteur de plans et de devis pour des travaux d'adaptation, de modification ou de surveillance lorsque ces plans et devis sont utilisés et que le contrat relatif à leur conception a fait l'objet d'une demande de soumission.

**CONSTATATION**

**Selon les renseignements obtenus, il n'existe présentement aucune directive stipulant les conditions à respecter ainsi que le seuil maximal acceptable permettant de confier, de gré à gré, la poursuite d'un mandat à une même firme, sans relancer le processus d'adjudication. Seule une règle non écrite serait actuellement véhiculée, selon laquelle il pourrait être acceptable de confier le mandat à la même firme (dans les cas où cela est applicable) lorsque l'ajout de crédits additionnels n'excède pas 20 % des coûts initiaux du contrat.**

En somme, en vue d'assurer la conformité du processus d'adjudication de contrats à l'article 573 de la LCV et de favoriser une prise de décision éclairée, nous sommes d'avis qu'il serait pertinent de se doter d'une directive claire visant à resserrer les règles à suivre lorsque des contrats octroyés font ultérieurement l'objet de demandes de crédits additionnels.

Dans un autre ordre d'idées, comme l'intervention des instances est sollicitée tout au long des étapes menant à la mise en œuvre d'un projet, il importe que les divers sommaires décisionnels présentés aux fins d'approbation fassent clairement état de l'évolution des coûts par rapport à la planification initiale.

**CONSTATATION**

**Pour les contrats examinés, nous constatons que l'information présentée aux instances ne fait pas toujours état de l'ensemble des faits permettant de prendre une décision éclairée. En effet, l'évolution du coût estimé de réalisation d'un projet n'est pas toujours présentée aux divers sommaires décisionnels soumis aux élus.**

À titre d'exemple, pour un des cas examinés (voir l'annexe A – sélection 5), bien que le coût prévu des travaux ait été modifié de façon importante par le fait que des besoins additionnels se sont greffés au projet initial, nous avons constaté que ni le sommaire décisionnel présenté aux instances en vue d'autoriser les crédits additionnels requis pour les services professionnels, ni les sommaires subséquemment soumis aux fins d'approbation du lancement d'appels d'offres et de l'octroi du contrat à l'entrepreneur pour la réalisation des travaux ne faisaient état de l'évolution du coût du projet par rapport à ce qui avait initialement été présenté aux instances (au moment de l'autorisation du lancement de l'appel d'offres et de l'octroi du contrat pour les services professionnels). Ainsi, au cours d'une même séance, les instances ont approuvé une augmentation de crédits de 480 042 \$ pour les services professionnels et l'octroi d'un contrat

d'une valeur de 22,4 M\$ pour la réalisation des travaux par un entrepreneur, alors que le scénario initialement proposé devait coûter 10 M\$. Nous comprenons que l'annexion de besoins additionnels au projet initial allait inévitablement accroître les coûts. Nous sommes néanmoins d'avis que, en vue de favoriser une prise de décision éclairée, les instances étaient en droit de s'attendre à ce que tous les renseignements pertinents concernant l'évolution des coûts liés au projet leur soient systématiquement rappelés au moment de chacune de leurs interventions. En l'absence d'une telle transparence en regard de la divulgation des faits entourant l'évolution d'un projet, les instances pourraient être amenées à donner leur accord pour la mise en œuvre de projets qu'elles auraient peut-être refusés ou retardés si elles avaient disposé de tous les renseignements requis.

### 3.2.3.B. Recommandations

**En vue d'assurer la conformité du processus d'adjudication de contrats à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*, lorsque des crédits additionnels sont requis pour poursuivre l'ensemble des services prévus à un contrat initial, nous recommandons à la Direction générale de prévoir l'élaboration d'une directive stipulant :**

- **les conditions ainsi que le seuil d'augmentation de crédits jugé acceptable, permettant de confier, de gré à gré, la poursuite des services professionnels par la même firme;**
- **l'obligation, pour les unités d'affaires, d'obtenir une intervention au dossier décisionnel produite par le Contentieux, faisant état de commentaires écrits permettant de valider le mode d'adjudication préconisé.**

**En vue de permettre aux instances de disposer d'une information complète permettant une prise de décision éclairée entourant l'octroi de contrats et d'autres décisions connexes, nous recommandons à la Direction générale de donner des lignes directrices à l'intention des services centraux pour que les sommaires décisionnels présentent l'évolution des projets en matière de coûts, d'échéancier et de contenu par rapport aux décisions antérieures.**

## 3.3. APPROBATION DES PROPOSITIONS REÇUES DES FIRMES DANS LES CONTRATS OUVERTS

### 3.3.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, au moment de l'octroi des contrats ouverts aux firmes retenues, les instances approuvent des conventions de services professionnels devant

être utilisées pour la réalisation de divers mandats, selon les besoins des unités administratives pour des projets à réaliser. Elles autorisent donc les contrats sans toutefois connaître précisément la description des projets, les coûts prévus ainsi que les échéanciers visés.

Pour certains contrats ouverts (voir le processus à l'annexe E), les instances autorisent, au même moment, la dépense totale (montant du contrat auquel sont ajoutées les taxes nettes et, s'il y a lieu, des dépenses incidentes), permettant ainsi aux unités d'affaires de disposer d'une enveloppe budgétaire équivalant à la valeur du contrat pour confier des mandats aux firmes retenues. Un engagement de crédits, sous forme de bon de commande, équivalant à la valeur du contrat est alors enregistré au système comptable (SIMON) dès l'octroi de contrats. Les règles d'autorisation applicables sont alors celles qui prévalent au moment de l'octroi de contrats (voir l'annexe D).

Toutefois, pour d'autres contrats ouverts de type « contrat-cadre » (voir le processus à l'annexe E), les instances délèguent plutôt l'autorisation de dépenser aux fonctionnaires, conformément au *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* (RCE 02-004, article 27), au moment où les besoins se présentent (voir l'annexe D). Les crédits sont alors engagés au système comptable, sous forme de différents bons de commande, au fur et à mesure que les besoins se présentent.

Malgré ces distinctions concernant le pouvoir d'autoriser les dépenses liées aux contrats ouverts ainsi que le moment auquel les crédits sont engagés au système comptable, les unités d'affaires doivent contrôler rigoureusement l'utilisation des sommes prévues à ce type de contrats à l'aide d'un processus d'autorisation des mandats confiés aux firmes retenues. Ce processus d'autorisation devrait notamment prévoir la transmission d'une demande de services écrite à une firme en fonction de besoins préalablement établis. À la suite de la réception de la proposition écrite en provenance de la firme, une comparaison avec l'estimation des coûts devrait être réalisée afin de juger si elle est raisonnable. Les écarts constatés devraient être analysés et, s'ils sont supérieurs à un seuil jugé acceptable, des actions devraient être entreprises avant d'accepter la proposition de la firme. Ainsi, une autorisation écrite des mandats devrait être transmise à la firme pour confirmer la description du mandat, le coût prévu ainsi que l'échéancier visé. L'autorisation des mandats devrait également permettre de certifier que les crédits sont suffisants à l'enveloppe budgétaire disponible.

Au cours de notre vérification, nous avons sélectionné neuf mandats répartis parmi les cinq contrats ouverts faisant partie de notre échantillon, afin de nous assurer qu'un processus

structuré d'autorisation des mandats était en place et qu'un suivi était réalisé quant à l'utilisation des sommes allouées à ces contrats.

Parmi les cinq contrats ouverts examinés, un seul était de type contrat-cadre (voir l'annexe A – sélection 9) et devait respecter les règles d'autorisation prévues à l'article 27 du règlement de délégation de pouvoirs (RCE 02-004) (voir l'annexe D). En ce qui concerne les autres contrats ouverts (voir l'annexe A – sélections 7, 8, 10 et 11), les règles d'autorisation applicables au moment de confier des mandats aux firmes correspondent alors à des règles administratives internes que les unités d'affaires se sont données.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté qu'un processus d'autorisation des mandats confiés et de la dépense relative était en place dans trois cas sur cinq (voir l'annexe A – sélections 9, 10 et 11).**

Ainsi, une demande de services, approuvée par un responsable désigné par l'unité d'affaires, était transmise à la firme retenue. Selon les renseignements obtenus, à la suite de la réception d'une proposition écrite de la firme, l'unité d'affaires en jugeait la raisonnable en se fondant, entre autres, sur sa connaissance et son expérience. Advenant que le coût d'une proposition était trop élevé, des discussions avec la firme étaient alors entreprises en vue d'en arriver à une entente. Il semble cependant que très peu de propositions des firmes auraient été refusées.

**CONSTATATION**

**Au cours de notre vérification, nous n'avons cependant pas retrouvé l'évidence de cette analyse de raisonnable.**

Lorsque la proposition reçue était jugée acceptable et que la disponibilité des crédits prévus au contrat était démontrée, elle faisait généralement l'objet d'approbations écrites de la part d'un gestionnaire responsable et d'une mise à jour d'un tableau constitué afin de suivre l'évolution de l'utilisation de l'enveloppe budgétaire disponible.

En ce qui concerne plus particulièrement le niveau d'autorité requis pour autoriser les mandats confiés aux firmes, nous constatons que les règles d'autorisation applicables au contrat ouvert de type contrat-cadre (voir l'annexe A – sélection 9) se retrouvent à l'article 27 du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* (voir

l'annexe D). Au moment de nos travaux de vérification, nous nous sommes interrogés sur la portée de l'article 27 du règlement de délégation de pouvoirs. En effet, selon cet article, un fonctionnaire de niveau A, B, C, D ou E pouvait, dans la majorité des cas, autoriser une dépense liée à un mandat, jusqu'à concurrence de son budget et, par conséquent, jusqu'à concurrence du contrat.

**CONSTATATION**

**Ce pouvoir délégué aux fonctionnaires est plus permissif que celui qui leur est délégué à l'égard de l'octroi de contrats de services professionnels pour des projets spécifiques (article 22 de ce même règlement cité précédemment – voir l'annexe D). Or, le 25 novembre 2009, soit juste avant l'émission du présent rapport de vérification, le comité exécutif modifiait l'article 27 du règlement de délégation de pouvoirs en vue de fixer une limite de 50 000 \$ pour confier des mandats de services professionnels à l'intérieur d'un contrat-cadre.**

**CONSTATATION**

**En ce qui concerne l'autorisation des mandats confiés aux firmes pour les deux autres contrats ouverts qui n'étaient pas de type contrat-cadre, (voir l'annexe A – sélections 10 et 11), nous n'avons cependant pas retrouvé de règles écrites internes prévoyant le niveau d'autorité requis compte tenu des montants prévus à ces divers mandats.**

D'une part, au sein de la Direction de la production de l'eau potable du SITE, nous avons observé que les règles d'autorisation des mandats avaient été revues en cours de réalisation de nos travaux de vérification, impliquant dorénavant à tout coup (sans égard au montant du mandat) le chargé de projet, l'ingénieur chef d'équipe, le chef de section, le chef de division et même le directeur (voir l'annexe A – sélection 10). En effet, avant la révision de ces règles, seul l'ingénieur chef d'équipe responsable de la gestion du contrat approuvait les mandats confiés aux firmes retenues. D'autre part, en ce qui concerne le contrat ouvert identifié comme étant notre sélection 11, et à l'égard duquel deux directions étaient impliquées, nous avons constaté que tous les mandats confiés (sans égard à leur montant) faisaient l'objet d'une approbation de la part du chargé de projet désigné du côté de la Direction de la réalisation des travaux du SITE et d'une approbation par le chef de section responsable du côté de la Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVDE.

**CONSTATATION**

**On constate ainsi des règles d'autorisation différentes d'une unité d'affaires à l'autre, et ce, pour une même catégorie de contrats ouverts. Afin de réduire le risque que des mandats soient confiés par des personnes qui ne seraient pas en position d'autorité, nous sommes d'avis que des règles uniformes, prévoyant des limites à l'égard de l'autorisation des dépenses, devraient s'appliquer, qu'il s'agisse ou non d'un contrat-cadre.**

**CONSTATATION**

**Enfin, pour les deux autres contrats ouverts examinés (voir l'annexe A – sélections 7, 8), nous avons constaté qu'un processus d'autorisation des mandats et des dépenses relatives n'avait pas été mis en place.**

Précisons que deux directions étaient impliquées dans la gestion de ces deux contrats, l'une étant responsable du budget et de déterminer les travaux à être réalisés, l'autre étant principalement responsable de confier les mandats aux firmes et de les gérer. Selon les renseignements obtenus, les mandats étaient confiés aux firmes à la suite de conversations téléphoniques, sans avoir obtenu au préalable des propositions écrites de leur part. Aussi, avant de confier ces mandats aux firmes, aucune autorisation écrite de la part de l'unité d'affaires responsable du budget n'était obtenue. De plus, un tableau démontrant l'utilisation des crédits disponibles au contrat n'était pas non plus transmis à l'unité responsable du budget. Ce n'est qu'au moment de l'enregistrement des factures au système comptable que l'unité d'affaires responsable du budget était informée du coût des mandats.

**CONSTATATION**

**Puisque les propositions reçues n'étaient pas écrites et que les estimations de coûts n'étaient pas documentées, nous sommes d'avis qu'une telle façon de faire ne permettait certainement pas de démontrer la raisonnable des mandats confiés. De plus, en ne recevant pas le montant des mandats confiés aux firmes, il devenait difficile pour l'unité responsable du budget de démontrer que seuls les crédits disponibles à l'enveloppe étaient utilisés.**

À notre avis, il est primordial d'encadrer l'autorisation des mandats et de contrôler l'utilisation des sommes prévues au contrat afin de réduire les risques que les firmes tentent de maximiser

leurs honoraires dans les différents mandats confiés ainsi que le risque d'une mauvaise utilisation de l'enveloppe disponible. Par ailleurs, un bon encadrement est également nécessaire pour réaliser ultérieurement un suivi sur les coûts et les échéanciers prévus au moment où les services seront rendus.

### **3.3.B. Recommandations**

**Afin d'assurer un contrôle rigoureux et une plus grande transparence en regard de l'utilisation des sommes prévues aux contrats ouverts, nous recommandons à la Direction générale d'élaborer un encadrement administratif prévoyant :**

- **la transmission, par écrit, d'une demande de services aux firmes;**
- **la réception de propositions écrites par les firmes;**
- **la comparaison des propositions reçues avec le coût estimé des honoraires professionnels préalablement établis ainsi que la documentation de l'analyse effectuée;**
- **les actions à entreprendre lorsque l'écart constaté entre le coût estimé des honoraires professionnels et la proposition reçue dépasse un seuil identifié comme étant acceptable;**
- **les niveaux d'autorité requis pour l'autorisation des mandats et des dépenses afférentes, en fonction des limites monétaires établies.**

## **3.4. SUIVI DES CONTRATS**

Les unités d'affaires imputables des budgets consentis pour l'octroi de contrats se doivent d'avoir instauré la structure organisationnelle et les mécanismes de suivi qui s'imposent, en vue d'assurer la vigie des mandats confiés à l'externe en matière de services rendus et d'échéancier. Cette vigie doit notamment s'exercer de façon à fournir l'assurance que les dispositions de la convention de services professionnels signée entre les parties seront respectées.

Pour les contrats sélectionnés, nous avons d'abord voulu examiner si le partage des rôles et des responsabilités (y compris la séparation des tâches) était clairement défini et adéquatement assumé par les divers intervenants à la gestion du contrat. Par la suite, notre examen a consisté, entre autres, à s'enquérir des suivis exercés sur les services rendus, de l'existence de contrôles permettant de valider la justesse des coûts imputés à la Ville et des mécanismes instaurés en vue d'en compiler l'évolution. Enfin, nous avons également voulu observer les modes de fonctionnement préconisés pour effectuer le suivi des échéanciers convenus.

### 3.4.1. PARTAGE DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

#### 3.4.1.A. Contexte et constatations

Le partage des rôles et des responsabilités de même que la séparation adéquate des tâches représentent des étapes cruciales en vue d'assurer la bonne marche des contrats de services professionnels octroyés. Sur le plan organisationnel, ce partage des rôles et des responsabilités consistera, notamment :

- à désigner une ressource à l'interne qui, à titre de chargé de projet, verra au suivi et au bon déroulement du contrat en matière de services rendus, de coûts et d'échéancier et qui, ultimement, agira comme répondant en vue d'en rendre compte;
- à désigner les ressources qui assureront, dans un souci de séparation adéquate des tâches, les activités dites administratives telles que l'approbation des factures, de même que les activités liées au système intégré de gestion de la Ville (SIMON) telles que la création et l'enregistrement des bons de commande et la saisie des factures au système en vue de leur paiement;
- à établir formellement (par le biais d'une convention de services professionnels) le rôle attendu ainsi que les obligations du contractant en regard de la réalisation du mandat.

Pour l'ensemble des contrats examinés, de même que pour les quelques mandats sélectionnés à l'intérieur des contrats ouverts faisant partie de notre échantillon, nous constatons qu'un employé de la Ville a été désigné pour assurer le suivi du contrat octroyé. Selon ce que nous avons pu observer, cette ressource était généralement nommée à titre de chargé de projet. Elle agissait en tant qu'intermédiaire entre la Ville et les représentants désignés de la firme et devait assurer le bon déroulement du mandat ainsi que le suivi des coûts, de l'échéancier et du contenu à livrer.

En ce qui a trait aux activités de nature plus administrative entourant la gestion des contrats, nous avons également observé la désignation de personnel distinct. Les tâches examinées concernaient notamment la création et l'autorisation du bon de commande au système SIMON, la vérification des factures, l'approbation des factures par un gestionnaire en autorité, l'enregistrement des factures au système et le paiement. **Pour les contrats examinés, la séparation des tâches nous a paru adéquate.**

Dans un autre ordre d'idées, l'examen des conventions de services professionnels et des annexes jointes nous a permis d'apprécier les dispositions prévues afin de préciser les rôles et les responsabilités convenus entre les parties. À la suite de l'examen des tâches confiées aux

firmes d'experts retenues, nous nous interrogeons cependant quant à l'importance des rôles et des responsabilités qui leur sont confiés.

**CONSTATATION**

**À notre avis, les responsabilités imparties aux firmes externes contribuent grandement à diluer les contrôles que pourrait exercer la Ville pour assurer la maîtrise des projets mis en œuvre, d'autant plus que cette situation ne favorise pas l'acquisition d'expertise pour les ressources à l'interne.**

**CONSTATATION**

**Pour certains contrats examinés (voir l'annexe A – sélections 2, 4, 5 et 6), nous avons constaté que les firmes retenues s'étaient vu confier des tâches telles que de procéder à la préparation des estimations de coûts pour la réalisation des travaux, de participer au processus de préparation et de lancement des appels d'offres (p. ex. préparation du cahier des charges), d'évaluer les soumissions reçues et, ultimement, de recommander l'adjudication du contrat à un entrepreneur.**

**Un autre des contrats examinés visait particulièrement à retenir les services d'un gestionnaire de projet qui, au nom de la Ville, était chargé de gérer la mise en œuvre des travaux de réfection relatifs à un immeuble de la Ville (voir l'annexe A – sélection 3). Ce dernier avait la responsabilité d'assurer l'interface entre les intervenants internes de la Ville et les intervenants externes (p. ex. architectes, ingénieurs), de planifier, de coordonner, de contrôler et d'assurer le suivi de l'ensemble des activités liées à la réalisation du projet (p. ex. suivi des échéanciers, des programmes, du chantier). Bien que ce gestionnaire de projet devait se rapporter à une ressource désignée au sein du SMVTP, ce mode de fonctionnement nous laisse néanmoins perplexes.**

Selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés, divers facteurs ont contribué, au fil des ans, à faire en sorte que les unités d'affaires ne disposent plus, à ce jour, des effectifs suffisants et de l'expertise nécessaire pour assumer elles-mêmes une gestion indépendante des projets à mettre en œuvre. Parmi ces facteurs, on nous mentionne, d'une part, la création de la nouvelle Ville survenue à la suite des fusions municipales en 2002 et le fait que la réorganisation qui s'en est suivie a, du moins en partie, favorisé l'éclatement des équipes d'experts dont disposait l'ancienne Ville de Montréal. D'autre part, il est également fait mention de la décision prise en 2006, par le comité exécutif de la Ville, de décréter un gel d'embauche tant dans les

arrondissements que dans les services centraux, conséquemment à la revue des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP) entreprise à cette époque, qui aura également contribué à cet état de fait. Nous comprenons les allégations soulevées.

**CONSTATATION**

Néanmoins, nous sommes d'avis que cette dilution des rôles et des responsabilités de la Ville au profit des firmes externes expose celle-ci à des risques de surenchère des prix obtenus pour les biens et les services demandés. Notamment, puisque les honoraires professionnels sont très souvent calculés en fonction d'un pourcentage du coût estimé des travaux de réalisation, il est légitime de croire que les firmes retenues pourraient être tentées de proposer des scénarios plus dispendieux pour la réalisation des travaux, ou encore de préparer des estimations de coûts qui ne sont pas nécessairement des plus économiques pour la Ville (p. ex. proposition de matériaux plus coûteux).

**CONSTATATION**

À cet égard, nous croyons que l'ensemble des unités d'affaires de la Ville aurait tout avantage à revoir ses façons de faire relativement aux responsabilités confiées aux firmes externes, de façon à se réappropriier le contrôle. En ce qui a trait plus particulièrement à la préparation des estimations de coûts, nous croyons qu'il pourrait notamment être pertinent que les divers intervenants de la Ville puissent se référer, en cas de besoin, aux services d'une équipe constituée d'experts indépendants en estimation de coûts.

**CONSTATATION**

Par ailleurs, nous remarquons également que pour un même contrat visant la préparation des plans et des devis, la plupart des firmes d'ingénierie et d'architecture retenues se voient systématiquement confier la tâche d'effectuer la surveillance des travaux de réalisation.

Considérant qu'au moment de surveiller les travaux, la firme a déjà une connaissance acquise du projet, une telle pratique peut sembler logique, mais il n'en demeure pas moins que la réalisation de ces deux activités pourrait être dissociée et ainsi être confiée à des firmes

différentes. En ce sens, nous nous interrogeons à savoir s'il pourrait résulter des avantages pour la Ville d'envisager un tel scénario.

#### **CONSTATATION**

**Finalemment, à la lumière de l'examen effectué, nous observons également que les conventions ne prévoient généralement pas de clause concernant spécifiquement l'obligation pour la firme retenue de transmettre périodiquement au représentant de la Ville un rapport faisant état de l'avancement des travaux en regard de l'évolution des coûts, du respect du calendrier, et de tout autre commentaire relatif à la performance générale des activités.**

Bien que l'obtention d'un tel rapport ne dégage aucunement le chargé de projet de la Ville de ses propres responsabilités en matière de suivi, nous sommes néanmoins d'avis qu'il serait pertinent et fort utile pour la Ville qu'une telle reddition de comptes s'exerce de la part des firmes externes. En effet, en plus de contribuer à resserrer davantage le suivi exercé, cette mesure fournirait au chargé de projet de la Ville une source de renseignements supplémentaire pour lui permettre d'assumer pleinement ses responsabilités quant à l'évaluation de la bonne marche du mandat confié, et pour orienter, s'il y a lieu, la nature des interventions requises dans le cas où le projet ne se réaliserait pas tel qu'il est prévu.

#### **3.4.1.B. Recommandations**

**Afin que la Ville puisse assurer le plein contrôle des projets à mettre en œuvre, nous recommandons à la Direction générale :**

- **d'analyser et de réévaluer les façons de faire en regard de l'importance des rôles et des responsabilités confiés aux firmes externes de façon à déterminer les tâches clés qu'il importe de se réapproprier pour assurer la maîtrise des projets;**
- **d'évaluer la possibilité de se doter d'une équipe d'experts indépendants spécialisés en estimation de coûts visant à procurer l'assurance de l'obtention des meilleurs prix pour les services demandés.**

**Nous recommandons à la Direction générale d'analyser les scénarios potentiels entourant l'attribution des contrats relatifs à la surveillance des travaux afin d'évaluer les avantages qui pourraient en résulter compte tenu des objectifs que la Ville entend poursuivre.**

**Afin de contribuer au resserrement du suivi des mandats confiés à des firmes externes, nous recommandons à la Direction générale de prendre les dispositions nécessaires, de sorte que les conventions de services professionnels incorporent dorénavant une clause prévoyant l'obligation pour le contractant de transmettre périodiquement, au représentant désigné de la Ville, un rapport faisant état de l'avancement des travaux en regard de l'évolution des coûts, du respect du calendrier, et de tout autre commentaire relatif à la performance générale des activités.**

### 3.4.2. SUIVI EXERCÉ SUR LES SERVICES RENDUS

#### 3.4.2.A. Contexte et constatations

Le suivi exercé sur les services rendus par les professionnels consiste à assurer leur bon déroulement tout au long de la durée prévue de la convention. Ce suivi vise également à s'assurer que les livrables sont reçus tels qu'ils sont prévus, selon les dispositions de la convention.

Pour les contrats examinés, les services rendus correspondaient, principalement, à la réalisation d'études de faisabilité, à la conception des plans et des devis pour les appels d'offres, à la préparation des documents d'appels d'offres, à l'analyse des soumissions reçues, à la surveillance des travaux ou encore à certaines expertises techniques dans le cadre des projets. Ces services professionnels menaient à la production de livrables attendus tels un rapport, des plans et des devis (p. ex. préliminaire, définitif), un certificat attestant que l'ouvrage a été construit conformément aux lois, aux codes et aux règlements en vigueur et qu'il est prêt pour l'usage auquel il est destiné, etc.

Notre objectif de vérification visait à s'enquérir des mécanismes instaurés en vue de s'assurer que les travaux réalisés par la firme étaient effectivement rendus et étaient conformes à ceux prévus au contrat.

**De façon générale, nous avons observé que des mécanismes de suivi permettaient de s'assurer que les services professionnels étaient rendus tels qu'ils étaient prévus.** Dans un premier temps, les personnes rencontrées nous ont mentionné être en communication continue avec les firmes de consultants, soit pour suivre les services rendus, soit pour commenter les livrables attendus. À cet effet, des échanges de courriels entre le chargé de projet de la Ville et le chargé de projet de la firme d'experts-conseils étaient conservés et fournissaient l'évidence du suivi réalisé. D'autre part, selon les renseignements obtenus, le

chargé de projet de la Ville assistait aux réunions de coordination ou de chantier pour s'assurer du bon déroulement des travaux. À cet égard, des comptes rendus de réunions, sur lesquels figurait la présence des chargés de projet, étaient généralement transmis par les firmes de consultants et démontraient l'évidence du suivi réalisé.

**CONSTATATION**

**Cependant, pour la sélection 6 (voir l'annexe A), nous avons observé que tous les comptes rendus n'avaient pas été obtenus, bien que des dispositions de la convention en prévoyaient la transmission. En ce qui concerne plus particulièrement la sélection 1 (voir l'annexe A), nous avons également observé que des comptes rendus de réunions n'avaient pas été demandés à la firme puisque les dispositions de la convention n'en prévoyaient pas la transmission.**

À notre avis, la réception, par la Ville, de comptes rendus de réunions est importante non seulement pour démontrer l'évidence du suivi réalisé, mais également pour faire foi des ententes convenues entre les parties en regard de la nature des services à rendre ou des décisions prises. En cas de litige ou de non-conformité des services rendus, la Ville pourrait s'y référer, d'où l'importance de les consigner en dossier. En ce sens, toutes les conventions de services professionnels devraient incorporer des dispositions prévoyant la transmission systématique des comptes rendus de réunions de la part des firmes retenues.

En ce qui concerne plus particulièrement le suivi exercé sur les services professionnels relatifs à la surveillance des travaux, celui-ci consiste, pour le chargé de projet de la Ville, à réaliser des visites de chantier à l'improviste. Selon les renseignements obtenus, le chargé de projet de la Ville assure ainsi une présence sur le chantier en tant que « propriétaire ». Il s'assure, d'une part, de la présence de l'entrepreneur sur le chantier et, d'autre part, de la conformité des travaux aux cahiers des charges en ce qui concerne les étapes importantes (p. ex. coulée de béton). Au cours de ses visites, lorsque des irrégularités ou des non-conformités sont constatées, le chargé de projet de la Ville doit alors communiquer avec la firme d'experts-conseils chargée de la surveillance.

**CONSTATATION**

**Pour les contrats examinés pour lesquels des services de surveillance avaient été rendus par les firmes retenues, nous n'avons pas toujours retrouvé l'évidence que les observations du chargé de projet étaient consignées dans un journal de bord, en vue de démontrer le suivi réalisé.**

En effet, pour les contrats examinés au sein de la Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVE, les observations d'une ressource désignée à la surveillance des chantiers en cours (agent technique) étaient consignées dans un journal de bord (voir l'annexe A – sélections 4 et 6), alors que pour les autres contrats examinés (voir l'annexe A – sélections 7 et 8), il n'y avait pas de journal de bord.

**CONSTATATION**

**Par ailleurs, en examinant les conventions de services professionnels, nous avons été en mesure de constater que les dispositions ayant trait à la surveillance n'étaient pas standardisées quant à la transmission des rapports de surveillance de la part des firmes.**

En effet, dans certains cas, le contractant doit fournir ces rapports sur une base hebdomadaire, alors que dans d'autres cas, ces rapports ne sont transmis que sur demande du représentant désigné de la Ville.

Ainsi, pour les contrats examinés au sein de la Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVE (voir l'annexe A – sélections 4 et 6), nous avons constaté que les rapports journaliers de surveillance produits par la firme d'experts-conseils étaient reçus sur une base régulière pendant la réalisation des travaux. Ils étaient alors archivés dans l'éventualité où un litige surviendrait. Selon les renseignements obtenus, les rapports de surveillance n'étaient pas utilisés à des fins de suivi sur les services rendus.

**CONSTATATION**

**En ce qui concerne d'autres contrats examinés pour lesquels des services de surveillance avaient été rendus par les firmes retenues au moment de nos travaux de vérification (voir l'annexe A – sélections 2, 5, 7, 8, 9, 10 et 11), nous avons constaté que les rapports de surveillance n'étaient pas toujours demandés aux firmes.**

Précisons que, pour les sélections 1 et 3, les services professionnels ne portaient pas sur la surveillance des travaux. Nous croyons pourtant que la réception de ces rapports de surveillance, ajoutée aux visites de chantier à l'improviste, pourrait permettre d'exercer un suivi sur les services rendus par les firmes, tout en contribuant à créer une pression envers celles-ci pour qu'elles s'acquittent adéquatement des responsabilités confiées. En effet, ces rapports de surveillance pourraient, entre autres, être utilisés en vue de corroborer les honoraires facturés par la firme.

En ce qui concerne la réception des biens livrables, les conventions de services professionnels en prévoient, dans la plupart des cas, l'autorisation par le directeur ou son représentant autorisé. Certaines conventions précisent que l'autorisation doit être écrite alors que d'autres ne le précisent pas.

**CONSTATATION**

**Nous constatons donc que les attentes quant à la forme des approbations requises ne sont pas clairement définies d'une convention à l'autre.**

Selon ce que nous avons pu observer, l'autorisation des livrables est donnée au cours de réunions de coordination, auquel cas des comptes rendus de réunions en font état. Nous sommes cependant d'avis qu'une approbation formelle des livrables pour démontrer l'évidence que ceux-ci sont conformes aux attentes devrait être obtenue. Nous croyons que des orientations devraient alors être données pour préciser le sens et la forme d'une autorisation formelle à obtenir.

**En conclusion, nous sommes d'avis qu'un suivi sur les services rendus est important, pour être en mesure d'apprécier le déroulement des travaux et de certifier que les livrables correspondent aux attentes. De plus, ce suivi sur les services rendus permettra d'assurer un contrôle sur les coûts au moment de la réception des factures. Afin d'uniformiser les pratiques et de responsabiliser les chargés de projet, nous croyons qu'un encadrement devrait notamment donner des orientations sur ce qui est attendu dans l'exercice d'un suivi sur les services rendus et sur l'autorisation des livrables attendus.**

#### **3.4.2.B. Recommandations**

Afin d'attester que les services ont été rendus tels qu'ils étaient prévus et de favoriser l'exercice d'un suivi plus rigoureux, nous recommandons à la Direction générale de donner des lignes directrices aux services centraux visant à :

- préciser les responsabilités attendues des chargés de projet pour qu'ils démontrent l'évidence du suivi effectué en regard des dispositions à la convention;
- préciser le sens et la forme de l'approbation des livrables tels qu'ils sont prévus dans certaines dispositions de la convention et d'en prévoir une application élargie;
- uniformiser les dispositions des conventions de services professionnels portant notamment sur la transmission des comptes rendus de réunions de coordination ou de chantier ainsi que sur la fréquence de transmission des rapports de surveillance par les firmes retenues.

#### **3.4.3. SUIVI DES COÛTS**

En cours de réalisation d'un contrat, un suivi sur les coûts doit être exercé de façon à s'assurer que ces derniers respectent le montant initialement prévu ou de façon à pouvoir détecter un éventuel dépassement au moment opportun. Il vise également à s'assurer de la justesse des sommes facturées par rapport aux services rendus et aux dispositions de la convention.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné si des contrôles étaient appliqués dans le but de s'assurer que seuls les services rendus étaient facturés, et ce, aux prix soumis. Nous avons également examiné les mécanismes ou les outils mis à la disposition des chargés de projet pour leur permettre de suivre l'évolution des coûts ainsi que l'utilisation qui en était faite.

##### **3.4.3.1. CONTRÔLES EXERCÉS**

###### **3.4.3.1.A. Contexte et constatations**

Dans le cadre des contrats octroyés, la Ville s'engage à verser aux firmes retenues des honoraires professionnels en contrepartie des services rendus et de l'exécution de leurs obligations. Ces honoraires peuvent être calculés selon trois méthodes, soit la méthode à pourcentage, la méthode du taux horaire et la méthode à prix forfaitaire.

Selon la méthode à pourcentage, les honoraires professionnels sont calculés selon un pourcentage du coût estimé des travaux ou du coût réel des travaux, selon la phase du projet

(p. ex. phase de conception, phase de construction). La méthode du taux horaire prévoit plutôt des honoraires établis en fonction des heures réellement effectuées par les professionnels affectés au mandat. Finalement, la méthode à prix forfaitaire consiste à verser aux professionnels une somme fixe préalablement établie.

Quelle que soit la méthode de facturation convenue entre les parties, le suivi réalisé par les unités d'affaires doit permettre de s'assurer de la justesse des coûts facturés par les firmes, à savoir s'ils concernent effectivement les services rendus dans le cadre du projet, et ce, pendant la période prévue à la convention de services professionnels et s'ils respectent les dispositions qui y sont prévues. Pour ce faire, des contrôles devraient être exercés par le chargé de projet sur différents aspects propres aux différents modes de facturation.

Ainsi, lorsque les services professionnels sont facturés selon la méthode à pourcentage, les contrôles devraient, notamment, porter sur le pourcentage du coût des travaux établi selon les dispositions prévues à la convention, sur le coût des travaux (soit le coût estimé ou le coût réel) et sur le degré d'avancement des travaux lorsqu'il s'agit de la phase de réalisation.

Toutefois, lorsque les services professionnels sont facturés selon la méthode du taux horaire, les contrôles devraient plutôt porter sur :

- le nom des ressources facturées, de façon à s'assurer qu'elles correspondent effectivement à l'équipe de travail proposée par la firme au moment du dépôt de sa soumission ou que toute substitution de personnel a été préalablement autorisée;
- le taux horaire du personnel facturé pour s'assurer qu'il correspond au taux soumis par la firme;
- les heures facturées pour s'assurer que celles-ci concernent des services rendus pour le projet.

Finalement, concernant la facturation à prix forfaitaire, les contrôles consisteront, entre autres, à évaluer la raisonnable des honoraires facturés, en fonction du degré d'avancement des travaux, en vue de s'assurer que l'on ne paie que pour les services rendus.

Quelle que soit la méthode de facturation préconisée, il importe que les chargés de projet exercent les contrôles nécessaires en vue de protéger les intérêts de la Ville en regard des risques d'erreurs ou de surfacturation potentielle.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné si des contrôles étaient en place en vue de s'assurer de la justesse des services rendus et du respect des dispositions de la convention ayant un effet sur les honoraires.

**CONSTATATION**

**Ainsi, l'examen de factures, sur une base de sondages, révèle que celles-ci présentaient l'évidence d'approbations de la part du chargé de projet et des supérieurs désignés. Cependant, bien que l'examen des factures calculées selon la méthode à pourcentage et à prix forfaitaire n'ait pas permis de détecter d'erreurs, nous avons constaté que les contrôles exercés sur la facturation à taux horaire n'étaient pas appliqués avec la même rigueur, d'un chargé de projet à un autre, au sein d'une même unité ou d'une unité d'affaires à une autre.**

Ainsi, bien que nous ne puissions généraliser, nous avons néanmoins pu observer les lacunes suivantes :

- Les ressources facturées n'étaient pas toujours comparées à celles de la soumission retenue. Pourtant, à la suite des appels d'offres, les soumissions ont été retenues sur la base de ces taux et des noms proposés (voir l'annexe A – sélections 7 et 8);
- L'autorisation préalable des ressources substituées par un représentant désigné n'était pas toujours démontrée par écrit (voir l'annexe A – sélections 5, 7, 8, 10 et 11). Pourtant, dans certains cas, plusieurs ressources non prévues à l'équipe de travail proposée dans la soumission retenue apparaissaient aux factures examinées;
- Des ressources ont été facturées à des taux horaires qui ne correspondaient pas à la soumission retenue (voir l'annexe A – sélection 1). À titre d'exemple, la facturation a été effectuée à un taux moyen plutôt qu'aux taux horaires prévus à la soumission;
- La période facturée précédait parfois la date de signature de la convention de services professionnels ou du mandat confié à la firme retenue, alors que la convention spécifie que la firme ne peut amorcer les travaux avant d'en avoir reçu l'ordre écrit (voir l'annexe A – sélections 3 et 9).

En plus des lacunes énoncées, les risques de surfacturation sont accrus puisque les gestionnaires et les chargés de projet rencontrés nous ont fait part de la difficulté à exercer un contrôle sur les heures effectivement travaillées. Dans les circonstances, nous sommes d'avis que des mesures doivent être entreprises en vue de resserrer les contrôles et d'uniformiser les façons de faire.

Compte tenu de ces observations, bien que les factures portaient l'évidence de l'approbation des intervenants concernés (chargé de projet, ingénieur chef d'équipe, chef de section et chef de division) en vue du paiement dans SIMON, nous nous interrogeons néanmoins sur la signification de cette approbation.

À cet égard, mentionnons que le Service des finances a récemment diffusé (octobre 2009) une procédure intitulée *Réception de biens et services*, dans laquelle il vient préciser la responsabilité du réceptionnaire des biens ou des services. Selon cette procédure, le réceptionnaire doit apprécier la qualité et la quantité de biens et de services reçus.

**À notre avis, afin de favoriser une uniformité dans les façons de faire et d'accroître la rigueur des vérifications effectuées pour valider le bien-fondé des honoraires facturés, cette procédure ou tout autre encadrement devrait également prévoir ce qui est attendu du réceptionnaire pour apprécier la qualité et la quantité des services reçus.** À titre d'exemple, la nature des contrôles devant être exercés ainsi que l'objectif devraient y être clairement définis. De plus, au moment d'autoriser une facture, cette appréciation pourrait même aller jusqu'à émettre une opinion, selon laquelle les services rendus ont effectivement été reçus et qu'ils respectent les dispositions de la convention.

#### **3.4.3.1.B. Recommandations**

**Afin de permettre l'appréciation de la qualité et la quantité des services rendus et de minimiser les risques d'erreurs ou de surfacturation, nous recommandons à la Direction générale de donner des lignes directrices aux unités d'affaires, visant à :**

- **préciser les tâches devant être préalablement accomplies, tant par les chargés de projet que par les gestionnaires responsables, avant d'autoriser les honoraires facturés;**
- **réitérer l'importance pour les unités d'affaires de s'assurer que les travaux ne débutent pas avant la signature de la convention de services professionnels ou de l'autorisation du mandat confié à la firme retenue.**

#### **3.4.3.2. MÉCANISMES DE SUIVI**

##### **3.4.3.2.A. Contexte et constatations**

Bien que SIMON soit l'application comptable dans laquelle sont enregistrés les bons de commande, les factures et les paiements, nous avons constaté que le suivi du coût des contrats était plutôt réalisé à l'aide d'applications parallèles.

De façon générale, nous avons constaté que les chargés de projet compilaient les factures reçues dans des tableaux de suivi des coûts, sous forme de chiffrier Excel, ou utilisaient l'application de leur service (p. ex. Système intégré de gestion des immeubles [SIGI] pour le SMVTP). Cette compilation permettrait de suivre l'évolution des coûts par rapport à ce qui était prévu.

**CONSTATATION**

**Cependant, pour deux contrats ouverts examinés (voir l'annexe A – sélections 7 et 8), nous avons constaté que le suivi des coûts n'était pas exercé de façon à s'assurer du respect des sommes allouées à l'égard de chacun des mandats confiés aux firmes.**

Ces deux contrats ouverts concernaient principalement des services de surveillance de travaux, impliquant deux directions au sein d'un même service. Les chargés de projet responsables de gérer les firmes de consultants autorisaient les factures, mais ne s'étaient pas dotés d'outils pour suivre les coûts liés aux divers mandats confiés. Toutefois, la direction responsable du budget produisait, quant à elle, un tableau dans lequel étaient compilées (par mandat) les factures enregistrées au système comptable. Cette compilation permettait de connaître les coûts jusqu'à ce jour, mais sans toutefois faire de rapprochement avec le montant de la proposition de la firme, puisque le mandat avait été confié verbalement par l'autre direction impliquée. Le total ainsi compilé était cependant rapproché avec l'enveloppe budgétaire prévue au contrat.

**CONSTATATION**

**En conséquence, bien que la direction responsable du budget compile les factures réelles, il n'en demeure pas moins qu'un tel mode de fonctionnement comporte un risque d'assumer des coûts non liés aux mandats confiés ainsi qu'un risque que l'enveloppe budgétaire du contrat ouvert ne soit pas utilisée aux fins prévues (p. ex. possibilité de camoufler des dépassements de coûts liés à d'autres projets).**

**3.4.3.2.B. Recommandations**

**Afin de favoriser un suivi plus rigoureux, mais également pour faciliter la reddition de comptes au regard des coûts, nous recommandons à la Direction générale de donner des lignes directrices pour la mise en place de mécanismes permettant de rapprocher, de façon continue, les coûts réels avec les montants initialement prévus, et ce, pour chacun des différents mandats confiés aux firmes.**

### 3.4.4. SUIVI DES ÉCHÉANCIERS

#### 3.4.4.A. Contexte et constatations

Afin de pouvoir vérifier que les travaux relatifs aux contrats attribués se réalisent conformément aux échéanciers convenus, des mécanismes de suivi doivent être instaurés. Bien entendu, diverses circonstances peuvent faire en sorte que ces travaux ne commencent pas à la date prévue ou que leur réalisation dépasse les échéanciers initialement établis (p. ex. report du début du chantier, travaux additionnels nécessaires, interruption des travaux). De ce fait, afin qu'il puisse être possible de détecter rapidement les tâches dont la réalisation s'écarte de la cible prévue et pour ainsi éviter que cela ne se traduise en un éventuel dépassement des coûts, des outils permettant de documenter l'évolution des échéanciers et de visualiser l'avancement réel du projet par rapport à l'avancement prévu devraient être utilisés. Ces outils devraient ultimement servir d'appuis pour orienter la prise de décision en regard des mesures correctives à entreprendre, lorsqu'elles sont requises, et à faciliter la reddition de comptes concernant l'avancement général des travaux.

Notre vérification a consisté à examiner les façons de faire ainsi que la nature des outils préconisés, en vue d'assurer le suivi des échéanciers.

#### **CONSTATATION**

**Pour la plupart des contrats examinés, il nous est apparu assez ardu, voire impossible, de statuer précisément sur le respect des échéanciers établis.**

En effet, tel qu'il en a été fait mention précédemment dans ce rapport, nous avons, d'une part, observé des situations où les mandats mis en œuvre à l'intérieur des contrats ouverts étaient confiés verbalement sans qu'une proposition de services documentée soit obtenue de la part de la firme concernée. Pour d'autres contrats ouverts, nous avons observé l'existence d'une demande de services et d'une proposition de services documentée reçue de la firme. Toutefois, l'aspect de l'échéancier convenu n'y était aucunement fait mention.

**CONSTATATION**

En l'absence d'entente formelle entre les parties quant aux échéanciers convenus pour la réalisation des travaux demandés, il est légitime de croire que le suivi pourrait ne pas s'effectuer de façon rigoureuse et qu'il pourrait même s'avérer plus difficile de faire valoir les dispositions de la convention relativement au respect des échéanciers, dans l'éventualité où la firme retenue ne s'acquitterait pas de ses responsabilités avec diligence.

**CONSTATATION**

D'autre part, pour les mandats (liés à des contrats spécifiques ou des contrats ouverts) à l'égard desquels l'entente de services établissait l'échéancier convenu pour la réalisation des travaux, l'examen de la documentation disponible, ainsi que les renseignements obtenus de la part des chargés de projet désignés du côté de la Ville, nous permet de constater que ce suivi des échéanciers n'est généralement pas effectué à l'aide d'outils de suivi informatisés (p. ex. MS Project).

Ces derniers auraient permis, entre autres, d'illustrer, pour chacune des tâches inhérentes au mandat confié, la comparaison entre les dates de début et de fin planifiées par rapport aux dates de début et de fin réelles. **Nous constatons plutôt que ce suivi s'effectue plus verbalement dans le cadre des réunions de coordination ou des réunions de chantier périodiques auxquelles assistent des représentants de la Ville et de la firme d'experts retenue et, s'il y a lieu, des entrepreneurs, ou encore par le biais d'échanges de courriels. Dans le cas où les services professionnels ont trait à la surveillance de travaux, des représentants de la Ville effectuent également des visites de chantier.**

Selon nous, ces suivis, dont nous venons de faire état, sont indispensables afin que le chargé de projet désigné par la Ville puisse être informé des problèmes rencontrés en cours de réalisation des travaux et qu'il puisse intervenir, au moment opportun, afin de fournir, au besoin, les orientations requises en regard de la poursuite du mandat. Néanmoins, dans un souci de bénéficiaire d'un encadrement plus structuré et d'une plus grande transparence des suivis exercés, nous sommes d'avis que l'utilisation d'outils standardisés permettrait :

- d'illustrer, pour les différentes tâches incluses au mandat confié, le suivi de l'avancement prévu des travaux par rapport à leur avancement réel, de façon à assurer le respect des échéanciers prévus ou pour établir les causes à l'origine des retards constatés;

- de constituer un aide-mémoire fiable et ordonnancé pour les chargés de projet qui ont très souvent à assurer le suivi d'un nombre parfois considérable de projets;
- de faciliter le transfert de la connaissance acquise quant à l'évolution des échéanciers convenus, advenant un changement de personnel assigné au suivi du contrat;
- la production périodique de rapports en vue de rendre compte de l'avancement des travaux tout en facilitant d'autant la planification de la mise en œuvre d'autres travaux.

#### **CONSTATATION**

**Bien que l'utilisation d'outils informatisés de suivi de projet ne constitue actuellement pas une pratique généralisée au sein des unités d'affaires visitées, nous constatons toutefois que certaines unités administratives ont commencé à investir les efforts nécessaires afin de modifier leurs façons de faire à cet égard.**

Selon les renseignements obtenus auprès du personnel rencontré, la Direction de la production de l'eau potable aurait, à titre d'exemple, pris les mesures nécessaires au cours de l'année 2008 afin que ses chargés de projet utilisent dorénavant l'application MS Project pour effectuer le suivi des projets dont ils ont la charge. De plus, afin de les assister dans cette tâche, un ingénieur spécialisé en gestion de projets s'est joint à l'équipe afin, notamment, de développer des outils d'aide à la prise de décision et au suivi des projets en cours.

#### **3.4.4.B. Recommandations**

**Afin de favoriser un suivi plus rigoureux, de faciliter la reddition de comptes, mais aussi pour contrer les inconvénients qui pourraient résulter d'un non-respect des échéanciers, nous recommandons à la Direction générale d'élaborer et de diffuser un encadrement administratif à l'intérieur duquel :**

- sera réitérée l'importance, pour tous les mandats confiés à des firmes externes, de prévoir la conclusion d'ententes formelles et documentées en regard des échéanciers convenus pour la réalisation des travaux;
- elle statuera, quant à l'outil informatisé préconisé par la Ville, pour assurer, entre autres, le suivi des échéanciers.

### 3.5. REDDITION DE COMPTES

#### 3.5.A. Contexte et constatations

Pour que les gestionnaires responsables puissent être informés de l'avancement des travaux inhérents aux contrats de services professionnels octroyés, des mécanismes de reddition de comptes doivent être instaurés. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement et contenir des renseignements suffisamment pertinents pour contribuer à orienter la prise de décision en regard des mesures à mettre en œuvre pour assurer l'atteinte des objectifs.

En ce sens, nos travaux de vérification ont consisté à s'enquérir des mécanismes instaurés en vue de rendre compte de l'état d'avancement des travaux sous-jacents aux contrats octroyés.

Des chargés de projet sont désignés au sein des unités d'affaires pour assurer le suivi des contrats confiés aux firmes externes. Ils ont, entre autres responsabilités, celle de voir au suivi des coûts, de l'échéancier et du contenu à livrer conformément aux dispositions de la convention.

#### **CONSTATATION**

**Pour trois des onze contrats examinés, nous avons constaté que des mécanismes ont été instaurés en vue de faciliter le suivi et de rendre compte de l'état d'avancement des travaux relatifs aux contrats.**

En ce qui concerne la sélection 1 (voir l'annexe A), un tableau synthèse, produit périodiquement par le consultant, permettait au chargé de projet de rendre compte de l'état d'avancement des services professionnels prévus, notamment au niveau des coûts et du contenu à livrer, sans toutefois rapprocher ces renseignements aux échéanciers prévus. Pour les sélections 5 et 10 (voir l'annexe A), nous avons observé que le suivi des contrats était intégré dans un tableau intitulé « Tableau de planification des projets ». Ce tableau présentait le suivi de l'ensemble des projets en cours et inscrits au PTI pour la Direction de la production de l'eau potable et faisait état du suivi des coûts réels par rapport aux coûts budgétés, tant pour les services professionnels que pour les travaux de réalisation. Bien qu'il reflétait un suivi des échéanciers pour les principales étapes des contrats de réalisation des travaux, il ne permettait cependant pas de rendre compte de l'évolution des échéanciers concernant particulièrement les contrats de services professionnels.

**CONSTATATION**

**En ce qui concerne les autres contrats examinés, nous n'avons pas été en mesure de retrouver quelconque rapport ou tableau de bord illustrant les suivis effectués et fournissant un portrait d'ensemble de l'état d'avancement général des travaux relatifs aux contrats attribués.**

**CONSTATATION**

**Par ailleurs, bien que certaines unités d'affaires se soient dotées d'outils de suivi permettant une certaine forme de reddition de comptes, il appert cependant, selon les renseignements obtenus auprès des gestionnaires et des chargés de projet rencontrés, que la communication des renseignements relatifs à l'avancement et à la bonne marche d'un projet se communique davantage de façon informelle au cours de rencontres périodiques entre les intervenants concernés.**

Afin que les gestionnaires responsables puissent obtenir un portrait d'ensemble de l'évolution des travaux sous-jacents aux contrats attribués et qu'il devienne ainsi plus efficient d'en évaluer la performance en regard du respect des coûts et des échéances, nous sommes d'avis que les chargés de projet de la Ville devraient périodiquement remplir un rapport d'avancement (tableau de bord) à l'égard de chacun des projets dont ils ont la charge. Ce rapport pourrait, entre autres, faire état :

- de l'évolution des coûts réels par rapport au budget établi;
- de l'évolution des échéanciers réels par rapport aux échéanciers prévus et révisés, s'il y a lieu;
- d'explications à l'appui des analyses d'écarts effectuées en rapport avec les deux aspects mentionnés ci-dessus;
- de l'état d'avancement des travaux compte tenu de l'évolution des coûts et des échéanciers (pourcentage d'avancement);
- des problèmes envisagés, des risques ou des principaux enjeux pouvant éventuellement avoir un effet sur le respect des coûts, des échéanciers ou du contenu à livrer;
- des solutions de rechange considérées en vue d'atténuer l'effet des causes problématiques déterminées;
- d'une appréciation du statut général du projet (p. ex. « sous contrôle », « en avance », « critique »).

De surcroît, une telle information permettrait aux gestionnaires, notamment, d'intervenir au moment opportun et de prendre les décisions qui s'imposent advenant que le portrait obtenu révèle un dépassement de coûts prévisible ou le non-respect du calendrier.

Au cours de nos travaux de vérification, certains gestionnaires rencontrés nous ont fait part des mesures entreprises afin de se doter éventuellement de tels rapports d'avancement. Par exemple, la Direction des transports du SITE a entrepris des travaux en ce sens.

Pour sa part, la Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVDE a démontré l'existence d'un modèle de rapport d'avancement déjà prévu dans le cadre d'une méthodologie élaborée au sein de leur unité d'affaires. Toutefois, bien qu'au moment de notre vérification l'intention des gestionnaires rencontrés était, à court terme, de réitérer la nécessité de recourir aux outils incorporés à la méthodologie, les contrats examinés n'avaient pas bénéficié de l'utilisation du rapport d'avancement prévu.

**CONSTATATION**

**Pour tous les projets et les contrats dits d'envergure ou qui s'apparentent à des priorités établies par l'administration municipale, nous croyons qu'ultimement, des rapports d'avancement devraient également être élaborés et présentés aux élus, afin que ces derniers soient périodiquement informés de l'évolution des projets en cours.**

### 3.5.B. Recommandations

En vue de favoriser une prise de décision éclairée, au moment opportun, nous recommandons à la Direction générale d'élaborer et de diffuser un encadrement administratif à l'intérieur duquel des orientations seront données en matière de reddition de comptes pour que les chargés de projet assignés au suivi des contrats attribués produisent périodiquement des rapports d'avancement faisant, entre autres, état :

- de l'évolution des coûts réels par rapport au budget établi;
- de l'évolution des échéanciers réels par rapport aux échéanciers prévus et révisés, s'il y a lieu;
- d'explications à l'appui des analyses d'écarts effectuées en rapport avec les deux aspects mentionnés ci-dessus;
- de l'état d'avancement des travaux compte tenu de l'évolution des coûts et des échéanciers (pourcentage d'avancement);
- des problèmes envisagés, des risques ou des principaux enjeux pouvant éventuellement avoir un effet sur le respect des coûts, des échéanciers ou du contenu à livrer;
- des solutions de rechange considérées en vue d'atténuer l'effet des causes problématiques déterminées;
- d'une appréciation du statut général du projet (p. ex. « sous contrôle », « en avance », « critique »).

Nous recommandons également à la Direction générale d'incorporer à ce même encadrement administratif les mécanismes de reddition de comptes appropriés afin que les élus soient périodiquement informés de l'évolution des projets et des contrats dits d'envergure ou qui s'apparentent à une priorité établie de leur part.

#### Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Comme vous le soulignez, plusieurs préoccupations soulevées dans ce rapport sont déjà abordées dans divers documents en cours d'élaboration ou d'implantation, dont en particulier :*

- le Cadre de gestion des projets et programmes;
- le Plan d'action et suivis : compteurs d'eau dans les ICI et optimisation du réseau;
- le Guide pour l'élaboration des sommaires décisionnels;
- le Guide de référence pour l'octroi et la gestion des contrats de services professionnels.

*Le plan d'action proposé, à la suite de votre rapport sur la gestion des contrats d'honoraires professionnels, prend donc en considération ces documents afin d'assurer une harmonisation des contenus. Nous y faisons référence au besoin.*

*Lorsque les travaux seront plus avancés, nous évaluerons la manière la plus efficace d'y incorporer les préoccupations plus spécifiques à la gestion des contrats de services professionnels qui sont soulevées dans le rapport de vérification. »*

**ANNEXE A – SOMMAIRE DES CONTRATS EXAMINÉS**

**Tableau 1 – Contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques<sup>1</sup> (six contrats examinés)**

N° de sélection	Nature des services professionnels	Unité d'affaires	Coût estimé des honoraires professionnels	Soumission retenue	Écart entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)	Crédits additionnels octroyés (\$) et (%)	Évolution du coût des travaux de réalisation		
							Coût estimé <sup>2</sup>	Soumission retenue	Écart entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)
1	Services professionnels pour la réalisation de l'inventaire qualitatif du parc immobilier de la Ville.	SMVTP (A)	1 100 000 \$	466 504 \$	633 496 \$ (58 %)	46 650 \$ + 10 %	s. o. <sup>3</sup>	s. o.	s. o.
2	Services professionnels en architecture et ingénierie (électrique, mécanique, structure) pour les travaux de réfection de la piscine et du pavillon des baigneurs du parc Jarry.	SMVTP (B)	75 000 \$	90 000 \$	15 000 \$ + 20 %	100 000 \$ + 110 %	600 000 \$	1 650 000 \$	1 050 000 \$ + 175 %
3	Gestion de projets afin de mettre en œuvre divers projets immobiliers relatifs à l'immeuble de l'hôtel de ville.	SMVTP (B)	400 000 \$	450 000 \$	50 000 \$ + 13 %	–	18 000 000 \$	10 670 120 \$	(7 329 880 \$) (41 %)
4	Services professionnels en architecture et ingénierie pour la conception, la production de plans et devis et la surveillance de travaux pour l'aménagement de chemins, d'ouvrages en hydrologie et de falaises au Complexe environnemental Saint-Michel.	SDCQMVDE (C)	125 000 \$	337 170 \$	212 170 \$ + 169 %	25 000 \$ 7 %	260 000 \$	1 126 269 \$	866 269 \$ + 333 %

<sup>1</sup> Les données présentées reflètent le portrait de la situation observée au moment de la réalisation de nos travaux de vérification au printemps 2009.

<sup>2</sup> Correspond au coût estimé des travaux établi au moment de l'autorisation de lancer l'appel d'offres pour les services professionnels.

<sup>3</sup> Sans objet.

**V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information  
V.3. Gestion des contrats de services professionnels**

N° de sélection	Nature des services professionnels	Unité d'affaires	Coût estimé des honoraires professionnels	Soumission retenue	Écart entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)	Crédits additionnels octroyés (\$) et (%)	Évolution du coût des travaux de réalisation		
							Coût estimé <sup>2</sup>	Soumission retenue	Écart entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)
5	Services professionnels en ingénierie pour la réalisation des plans et des devis du raccordement électrique de la station de pompage McTavish et la surveillance des travaux dans le cadre du projet de sécurisation de l'alimentation électrique des usines de production d'eau potable Atwater et Charles-J.-Des Bailleurs.	SITE (D)	1 165 000 \$	1 130 521 \$	34 479 \$ (3 %)	480 042 \$ 42 %	10 025 000 \$	22 355 817 \$	12 330 817 \$ + 123 %
6	Services professionnels en architecture pour la conception, la préparation des plans et des devis et la surveillance des travaux dans le cadre de l'aménagement des sentiers dans le parc Maisonneuve – phase 2.	SDCQMVDE (C)	50 000 \$	62 382 \$	12 382 \$ + 25 %	-	400 000 \$	494 532 \$	94 532 \$ + 24 %

Tableau 2 – Contrats ouverts<sup>4</sup> (cinq contrats examinés)

N° de sélection	Nature des services professionnels	Unité d'affaires	Coût estimé des honoraires professionnels	Soumission retenue	Écarts entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)	Crédits additionnels octroyés (\$) et (%)
7	Services professionnels en ingénierie pour la préparation de plans et de devis et la surveillance des travaux de réfection, de reconstruction et de développement de ponts et de tunnels.	SITE (E)	625 000 \$	625 000 \$	–	275 000 \$ + 44 %
8	Services professionnels en ingénierie pour la préparation de plans et de devis et la surveillance des travaux de réfection, de reconstruction et de développement de ponts et de tunnels.	SITE (E)	1 390 000 \$	1 390 000 \$	–	–
9	<b>(Contrat-cadre)</b> Services professionnels en ingénierie pour la préparation de plans et de devis et la surveillance des travaux de réfection, de reconstruction et de développement de ponts et de tunnels.	SITE (F)	1 820 000 \$	1 820 000 \$	–	–
10	Services professionnels en ingénierie pour la préparation des plans et des devis ainsi que la surveillance des travaux des projets de construction, de remplacement et/ou de réhabilitation de conduites principales d'aqueduc, d'usines, de réservoirs et de stations de pompage d'eau potable.	SITE (D)	3 000 000 \$	3 000 000 \$	–	–
11	Services professionnels en ingénierie pour la réalisation d'études géotechniques et de caractérisation environnementale, pour la préparation de plans et de devis et pour la surveillance de travaux de réhabilitation environnementale dans le cadre de projets d'aménagement à l'intérieur de grands parcs montréalais.	SITE et SDCQMVDE (G)	375 000 \$	375 000 \$	–	–

- (A) Direction stratégies et transactions immobilières
- (B) Direction stratégies et transactions immobilières et Direction des immeubles
- (C) Direction des grands parcs de la nature en ville
- (D) Direction de la production de l'eau potable
- (E) Direction des transports et Direction de la réalisation des travaux
- (F) Direction des transports
- (G) Direction des grands parcs de la nature en ville et Direction de la réalisation des travaux

<sup>4</sup> Les données présentées reflètent le portrait de la situation observée au moment de la réalisation de nos travaux de vérification au printemps 2009.

**ANNEXE B – RÈGLES D'ADJUDICATION DE CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS**

**Tableau 3 – Règles générales d'adjudication de contrats de services professionnels en vertu de l'article 573 de la Loi sur les cités et villes**

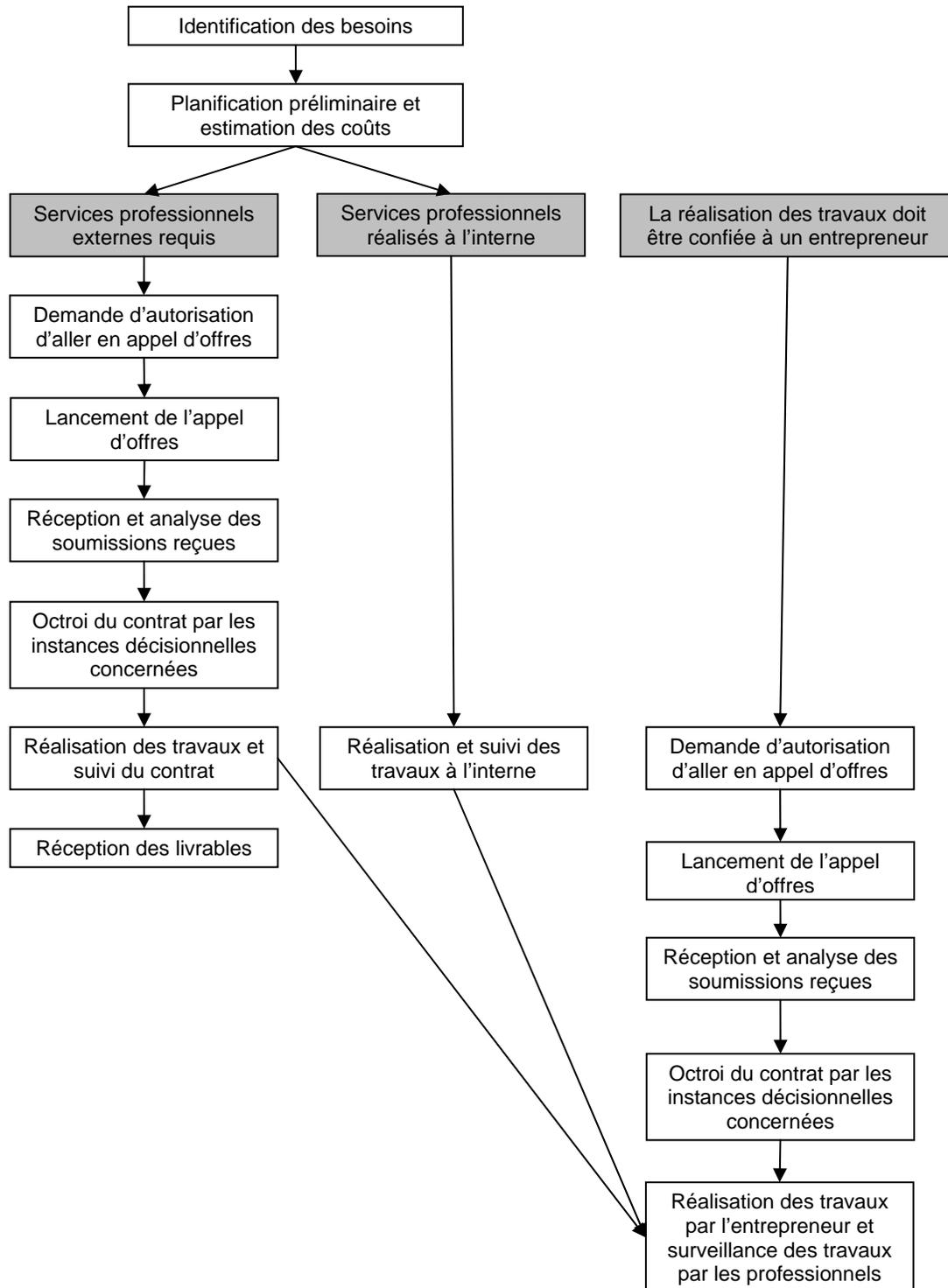
Nature du contrat	Montant du contrat		
	De 0,01 \$ à 24 999,99 \$	De 25 000,00 \$ à 99 999,99 \$	100 000,00 \$ ou plus
Fourniture de services professionnels à champ réservé (architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé, ingénieur)	De gré à gré	Double invitation (délai : 8 jours)	Appel d'offres public (délai : 15 jours)
Fourniture de services professionnels (excluant les professionnels à champ réservé)	De gré à gré	Double invitation (délai : 8 jours)	Appel d'offres public (délai : 15 jours)

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, un système de pondération et d'évaluation des offres, à deux enveloppes, est obligatoire et applicable à tous les appels de services professionnels (sur invitation et appels d'offres publics).

En voici les grandes lignes :

- Le demandeur (la Ville) détermine un minimum de quatre critères de sélection, outre le prix.
- Un nombre maximal de 30 points est attribué à chaque critère, autre que le prix. Aucun critère ne peut se voir attribuer un pointage supérieur à 30 sur un total de 100.
- Le document d'appel d'offres mentionne les exigences, les critères, leur pondération et le mode d'évaluation auxquels les offres seront soumises.
- Constitution d'un comité de sélection comprenant au moins trois membres.
- Évaluation, par chaque membre du comité, de chaque proposition reçue, sans connaissance des prix, ceux-ci étant contenu dans une enveloppe séparée.
- Établissement du pointage intérimaire de chaque soumission, sans les prix.
- Ouverture des enveloppes de prix des soumissions ayant obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70.
- Retour des enveloppes de prix non ouvertes aux soumissionnaires n'ayant pas obtenu le pointage intérimaire minimal de 70.
- Établissement du pointage final de chaque soumission ayant le pointage intérimaire d'au moins 70, selon la formule prévue à la Loi.
- Recommandation aux instances d'octroi du contrat à la firme ayant obtenu le meilleur pointage final.

**ANNEXE C – ÉTAPES DE GESTION DES CONTRATS D'HONORAIRES PROFESSIONNELS LIÉS À  
DES SERVICES D'INGÉNIERIE OU D'ARCHITECTURE**



## ANNEXE D – RÈGLES D'APPROBATION ET D'AUTORISATION

Tableau 4 – Règles d'approbation de contrats et autorisation des dépenses relatives pour les services centraux

Instances	Approbation des contrats (toute nature confondue)
	Autorisation des dépenses
Conseil municipal ou conseil d'agglomération <sup>1</sup>	Plus de 500 000 \$ Plus de 100 000 \$ si un seul soumissionnaire conforme
Comité exécutif <sup>1</sup>	Moins de 500 000 \$ Moins de 100 000 \$ si un seul soumissionnaire conforme
Délégation de pouvoirs à des fonctionnaires (article 22)	Approbation de contrats de services professionnels
Directeur général	Moins de 50 000 \$ <sup>2, 3</sup>
Fonctionnaire de niveau A	Moins de 25 000 \$ <sup>2</sup>
Fonctionnaire de niveau B	Moins de 15 000 \$ <sup>2</sup>
Fonctionnaire de niveau C	Moins de 5 000 \$ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Depuis le 8 décembre 2005 (décret 1229-2005), le comité exécutif exerce, aux fins des compétences d'agglomération, tous les pouvoirs que la Charte de la Ville de Montréal lui confère, sauf pour quelques exceptions, dont l'adjudication des contrats impliquant une dépense de 500 000 \$ ou plus. Aussi, à la suite d'une décision de l'administration municipale en janvier 2006, cette limite est également applicable à tous les contrats de 500 000 \$ ou plus relevant de la compétence du conseil municipal. Par conséquent, les contrats de 500 000 \$ et plus qui ne sont pas de compétence d'agglomération devront être approuvés par le conseil municipal, bien que la Loi permette au comité exécutif de les octroyer à sa place.

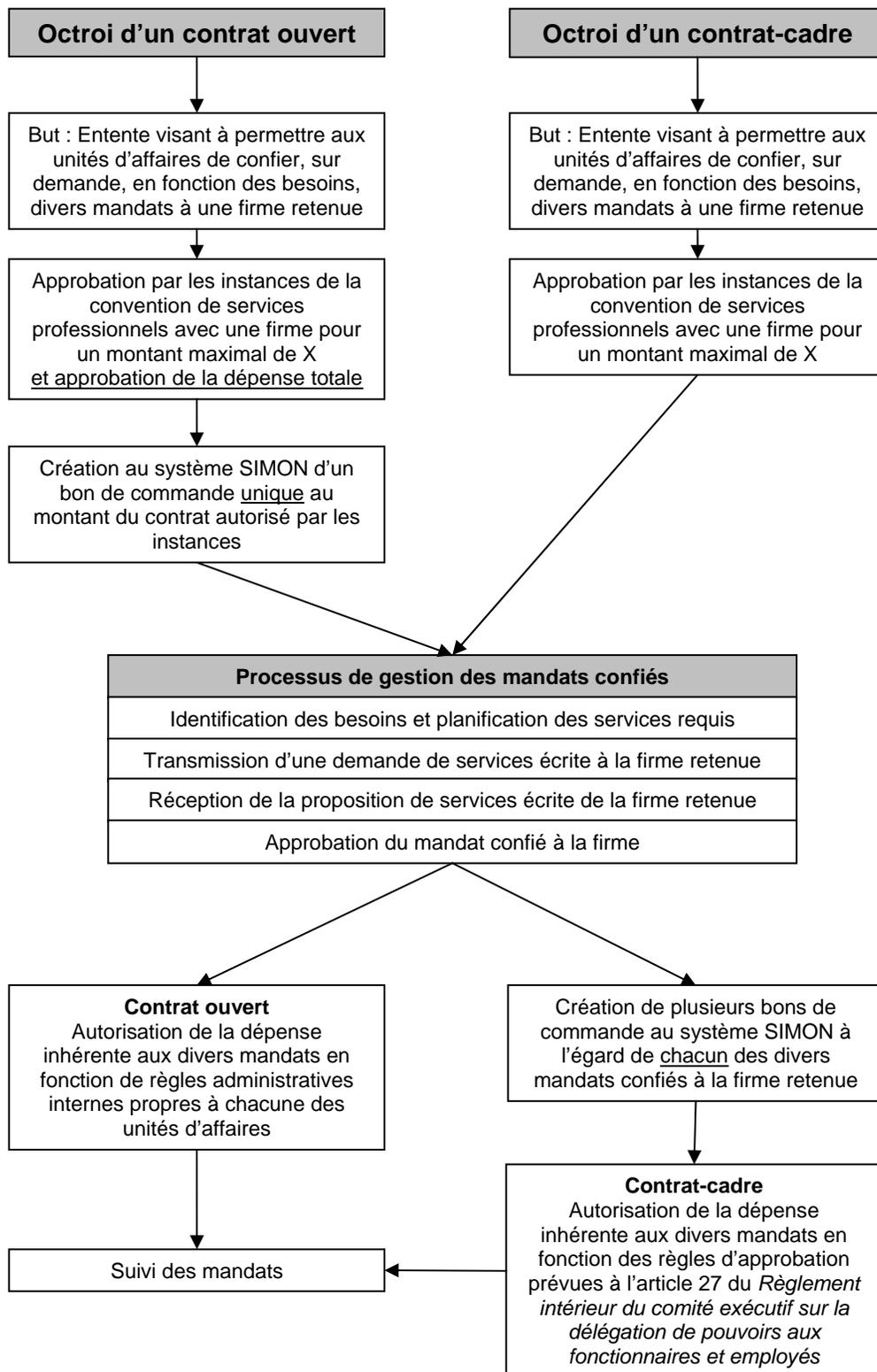
<sup>2</sup> Le comité exécutif a délégué son pouvoir d'octroi de contrats de services professionnels et d'autorisation des dépenses relatives par règlement (*Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* – RCE 02-004, article 22).

<sup>3</sup> En vertu de l'article 22.1 du règlement de délégation de pouvoirs, l'octroi d'un contrat relatif à l'exécution de services professionnels liés à la mise en place de la nouvelle organisation de la gestion de l'eau, approuvée par la résolution CE03 2407, et, le cas échéant, l'autorisation de dépenses relatives à ce contrat sont délégués au directeur général lorsque la valeur du contrat est de moins de 100 000 \$.

Remarque : L'article 27 du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* (RCE 02-004) prévoit également que l'autorisation de dépenses relatives à un service prévu dans un contrat-cadre est déléguée au directeur général et tout fonctionnaire concerné (niveau A, B, C, D, E) en fonction de la valeur des dépenses précisées dans l'annexe jointe audit règlement.

Au moment de nos travaux de vérification, la limite mentionnée à l'annexe du règlement est « Selon budget » dans la majorité des cas. Cela signifie qu'il n'y a pas de montant préétabli et qu'un responsable qui a un budget sous sa responsabilité peut autoriser jusqu'à ce montant. Cependant, à la séance du 25 novembre 2009, le comité exécutif a modifié le Règlement afin de limiter à 50 000 \$ le montant des mandats confiés.

ANNEXE E – PROCESSUS DE GESTION DES CONTRATS OUVERTS



## V.4. Gestion de la flotte de véhicules



## V.4. GESTION DE LA FLOTTE DE VÉHICULES

### V.4.1. DIRECTION DU MATÉRIEL ROULANT ET DES ATELIERS

#### 1. INTRODUCTION

La flotte de véhicules de la Ville de Montréal est composée de véhicules légers, de véhicules lourds ainsi que d'appareils qualifiés d'outils (génératrices, tondeuses, etc.). Ces véhicules sont assignés dans les arrondissements et les services centraux afin de permettre la réalisation des différentes activités de la Ville.

À la suite de la réforme municipale survenue le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et de la révision des responsabilités assumées par la Direction du matériel roulant et des ateliers en janvier 2006, les arrondissements et les services centraux de la Ville de Montréal effectuent maintenant la gestion de leur flotte de véhicules. En effet, les arrondissements issus des ex-villes de banlieue et le Service de police de la Ville de Montréal continuent de s'occuper de la gestion des véhicules dont ils avaient la responsabilité avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 alors que, depuis janvier 2006, la Direction du matériel roulant et des ateliers a procédé au transfert de la propriété de la flotte de véhicules et des budgets afférents aux arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et aux services centraux (autres que le Service de police) et est devenu un fournisseur de produits et de services spécialisés, soit le Centre de services partagés – Matériel roulant et ateliers (CSP-MRA), devant s'adapter en continu aux demandes de ses clients (presque exclusivement les mêmes dont il assurait la gestion de la flotte auparavant).

Il est à noter que les seules activités centralisées pour l'ensemble des véhicules sont réalisées par le CSP-MRA. Elles concernent le renouvellement de l'immatriculation des véhicules et les représentations sur le respect de la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds* (PECVL), qui oblige la réalisation périodique de vérifications mécaniques.

Les services d'entretien et de réparation des véhicules constituent la mission première du CSP-MRA. Ce dernier offre également des services en vue de l'acquisition et de la location des véhicules, de la formation des utilisateurs ainsi que de la gestion des carburants de la Ville. Nous avons limité notre examen aux véhicules immatriculés.

Les clients du CSP-MRA lui confient l'entretien de près de 3 300 véhicules, d'une valeur de remplacement d'environ 225 M\$. Pour desservir sa clientèle, le CSP-MRA dispose de trois ateliers de mécanique régionaux (Madison, Des Carrières et Dickson), de 13 garages annexes à même les clos des travaux publics des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, de 13 unités mobiles (mécaniciens ambulants) et d'un centre spécialisé pour les véhicules d'incendie (Viau).

En 2006, les clients du CSP-MRA étaient facturés selon un tarif de base qui correspondait à un tarif fixe par véhicule pour son entretien au cours de l'année. Graduellement, ce tarif fixe a été remplacé par une tarification à l'acte. Depuis septembre 2009, toutes les interventions sur les véhicules sont facturées à l'acte.

Il est prévu que les dépenses du CSP-MRA soient compensées par des revenus équivalents provenant de ses clients et que les résultats en fin d'année soient nuls. Pour 2008 et 2009, le budget du CSP-MRA est respectivement de 49,9 M\$ et de 51,7 M\$.

## 2. PORTÉE DE LA MISSION

Cette vérification a pour objectif de s'assurer de la saine gestion des activités entourant la flotte de véhicules. À cette fin, nous avons examiné l'entretien et les réparations des véhicules, l'approvisionnement et la distribution de carburant ainsi que les stocks de pièces de rechange des véhicules.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur l'année 2008 et la période de janvier à octobre 2009. Ils ont été réalisés dans deux arrondissements issus des ex-villes de banlieue (Saint-Laurent et Verdun), dans deux arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal (Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et Rosemont-La Petite-Patrie), au Service de sécurité incendie de Montréal (pour le respect des ententes signées avec le CSP-MRA) et à la Direction du matériel roulant et des ateliers (CSP-MRA) du Service des affaires corporatives (à l'époque). Ils ont été effectués sur les véhicules immatriculés.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

#### 3.1. MISE EN PLACE DU CSP-MRA

##### 3.1.A. Contexte et constatations

En septembre 1996, le conseil municipal créait le Fonds du matériel roulant et des ateliers (FMRA) dans le but d'y comptabiliser les opérations liées à l'exploitation du parc municipal de véhicules. La création de ce fonds, d'une part, permettait de se conformer au *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec* et, d'autre part, visait à établir un suivi plus rigoureux des coûts et des décisions de gestion liés au parc de véhicules. Ce fonds était géré par la Direction du matériel roulant et des ateliers.

Au moment des fusions municipales au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le parc de véhicules de l'ex-Ville de Montréal a été réparti entre les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et les services centraux en fonction de leur mandat respectif. Cependant, la gestion du FMRA a été maintenue, ne permettant pas à ces arrondissements et à ces services de bénéficier pleinement de leurs actifs, de leurs budgets et des répercussions de leurs choix de gestion. Pour ce qui est des arrondissements des ex-villes de banlieue, ils ont conservé les véhicules dont ils avaient la responsabilité auparavant.

Toutefois, l'adoption d'un modèle organisationnel plus décentralisé par l'administration municipale confirmait la nécessité de changer cette formule. De plus, l'instauration de nouvelles règles de répartition du programme triennal d'immobilisations (PTI) en arrondissement en 2004, incluant les fonds liés à l'acquisition des véhicules, rendait définitivement caduc le mode de fonctionnement du FMRA.

Au printemps 2004, dans le cadre des travaux de mise en œuvre d'un nouveau mode organisationnel, un sous-comité de travail a élaboré un concept de centre de services partagés. Il était prévu que cette orientation permettrait de respecter les mandats et les responsabilités de chacun, autant les arrondissements que les services centraux, et d'accroître leur imputabilité tout en profitant de l'expertise développée et des économies de volume. Ce nouveau mode organisationnel est reflété dans le document *Stratégie et plan d'affaires 2004-2006*, élaboré par le CSP-MRA.

En mars 2005, afin de présenter cette nouvelle réalité, un sommaire décisionnel sur la création du CSP-MRA a été élaboré. Il énonce clairement la responsabilité des intervenants en ce qui

concerne la gestion de la flotte de véhicules et fait état des objectifs qui soutiennent sa création, de ses principales caractéristiques et de ses principes généraux. Selon ce sommaire, les décisions concernant la gestion du parc de véhicules reviennent aux gestionnaires des arrondissements et des services centraux concernés en tenant compte de leurs priorités, de leurs activités ainsi que des besoins de leurs employés.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, chaque arrondissement et service central a la responsabilité de sa flotte de véhicules et il n'existe plus d'unité administrative responsable de sa gestion globale.

**Le sommaire décisionnel de mars 2005 mentionne que des ententes de services axées sur les besoins et les priorités des clients devaient être négociées et revues annuellement.** Elles devaient prévoir les services de base qui assuraient le maintien des véhicules (volume d'affaires garanti) et des services optionnels (volume d'affaires au choix du client). **Initialement, les ententes ont été élaborées et présentées aux clients du CSP-MRA, mais elles n'ont pas été signées par ces derniers. Finalement, seul le Service de sécurité incendie de Montréal a signé, en janvier 2008, une entente avec le CSP-MRA pour l'entretien et la réparation de ses véhicules.**

Malgré cette absence d'entente, le CSP-MRA dispose toutefois de certains renseignements sur le volume d'affaires de ses clients. Ces renseignements sont les budgets et les documents budgétaires des unités administratives pour l'entretien de leur flotte de véhicules et indiquent pour chaque véhicule nouvellement acquis s'il sera entretenu ou non par le CSP-MRA (depuis 2008). De plus, un tableau de délégation de pouvoirs applicable aux services rendus par le CSP-MRA a été élaboré et transmis par les arrondissements. **Cependant, à notre avis, l'élaboration d'une entente permettrait de mieux planifier les effectifs, les volumes d'activités et les budgets requis pour soutenir les niveaux de services prévus et pour encadrer l'ensemble des relations entre le CSP-MRA et ses clients.** Elle servirait à répertorier et à mettre à jour l'ensemble des demandes des clients (p. ex. priorité des réparations, estimations des coûts nécessaires, types de renseignements à produire et autorisations requises), les engagements et les services offerts par le CSP-MRA (p. ex. délais d'immobilisation, qualité de service, garanties, communication des renseignements, horaires de travail, facturation) ainsi que les responsabilités de chacun des intervenants (rôle du CSP-MRA auprès du gouvernement du Québec).

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à l'exclusion du SSIM, qu'il n'existe pas d'entente signée entre les unités d'affaires et le CSP-MRA afin de mieux planifier les effectifs, les volumes d'activités et les budgets requis en vue de supporter les niveaux de services prévus et d'encadrer l'ensemble des relations entre le CSP-MRA et ses clients.**

#### **3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers, de concert avec les unités administratives concernées, de conclure des ententes qui devront inclure tous les éléments pertinents devant régir leurs relations d'affaires afin de disposer d'un cadre de référence qui facilitera l'exercice de leurs responsabilités respectives.**

#### **3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Lors de la création du CSP-MRA, nous avons tenté de conclure des ententes de services avec chacun de nos clients. À la suite du rapport de vérification interne de 2007, de la firme KPMG, sur la révision des processus relatifs aux activités de la Direction du matériel roulant et des ateliers, nous avons tenté une deuxième fois de conclure des ententes avec nos clients les plus importants, mais sans succès, à l'exception du Service de sécurité incendie de Montréal. Il est important de noter que nous n'avons pas de marge de manœuvre. Les clients veulent négocier, ils nous demandent une compensation, par exemple pour les délais d'immobilisation de leurs véhicules. Le CSP-MRA ne possède pas de véhicule de réserve pour compenser lorsque les véhicules des clients sont immobilisés. Malheureusement, nous n'avons pas les moyens financiers d'acquiescer un parc de réserve pour dépanner nos clients. Notre modèle d'affaires est fondé sur une structure de coûts et non sur une structure de profits, donc nous n'avons pas de marge bénéficiaire, ce qui rend la négociation impossible pour arriver à une entente satisfaisant les deux parties. »*

#### **3.1.D. Commentaires du vérificateur général**

**Si, de l'avis du CSP-MRA, une entente avec les unités d'affaires concernées ne peut être envisagée avec les paramètres actuels qui régissent le modèle d'affaires, une rencontre avec la Direction générale serait impérative pour dénouer cette impasse.**

**Au moment d'écrire ces lignes, un nouveau directeur général associé – concertation des arrondissements s'apprête à être nommé. Son mandat consistera d'ailleurs à assurer la cohérence et la coordination des interventions entre les arrondissements et les services**

centraux. Il serait donc nécessaire de porter à son attention les différends respectifs, afin de favoriser le rapprochement des parties.

## 3.2. MISSION ET OBJECTIFS

### 3.2.A. Contexte et constatations

La mission est l'un des principaux éléments qui orientent l'organisation des activités et elle sert de base pour rendre compte. Elle doit préciser les clients, les biens ou les services offerts et les résultats globaux visés.

L'établissement d'objectifs permet d'orienter la planification des activités et d'évaluer les résultats des actions réalisées afin d'apporter les ajustements appropriés. En vue d'en mesurer l'atteinte, des indicateurs de performance pertinents et fiables doivent être élaborés pour faciliter une prise de décision éclairée.

La mission de la Direction du matériel roulant et des ateliers a été clairement définie et est incluse dans les documents de présentation du budget du Service des affaires corporatives (à l'époque). Elle se définit comme suit :

*« Une entreprise publique gérée selon les caractéristiques du secteur privé qui :*

- offre des services d'entretien et de réparation de véhicules légers et lourds et d'équipements connexes aux arrondissements, aux services corporatifs et à l'Agglomération de Montréal;*
- offre des services de réparation et de fabrication dans le domaine de l'usinage, le métal en feuille, la soudure, le mobilier urbain, le meuble de style, l'électronique et la sérigraphie;*
- offre des services de formation chauffeurs/opérateurs de véhicules lourds;*
- offre des services d'expert-conseil [sic] en matière de gestion du parc de véhicules et d'acquisition de véhicules.*

*En concurrence avec les secteurs publics et privés. »*

Ces documents incluent également les objectifs de l'année à venir (p. ex. augmenter de 2 % la productivité des employés de métiers, maintenir le taux de respect des délais de réparation annoncés, réduire de 2 % le coût unitaire des pièces et des matériaux utilisés) ainsi que les engagements et les réalisations de l'année en cours. De plus, le rapport de gestion mensuel du CSP-MRA transmis à la direction du Service des affaires corporatives (à l'époque) reprend ces

objectifs et en énonce d'autres, plus opérationnels (p. ex. taux de respect des délais d'inspection et de réparation sur rendez-vous, implantation de la facturation à l'acte pour l'entretien et la réparation des véhicules des services centraux). Pour ces objectifs, une cible à atteindre a été fixée soit en dollars, soit en pourcentage, soit selon une date d'échéance. **Bien que ces objectifs nous apparaissent pertinents, nous sommes d'avis que d'autres pourraient être énoncés pour mieux refléter les activités réalisées par le CSP-MRA.**

#### CONSTATATION

Certains objectifs n'ont pas été élaborés pour l'ensemble des activités réalisées par le CSP-MRA :

- La satisfaction de la clientèle;
- Le respect des estimations des réparations;
- Le respect des délais d'immobilisation des véhicules;
- Le respect des coûts prévus aux forfaits offerts.

#### 3.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de mettre en place d'autres objectifs mesurables appuyés par des indicateurs de performance sur la réalisation de ses opérations afin de canaliser les efforts du personnel en vue d'atteindre les résultats ciblés.

#### 3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Nous avons développé, en janvier 2010, une quinzaine d'objectifs pertinents supportés par des indicateurs de performance pour les quatre ateliers de mécanique du CSP-MRA. » (**Échéancier prévu : mars 2010**)

### 3.3. BUDGET

#### 3.3.A. Contexte et constatations

Au moment de la création du CSP-MRA, il était prévu que ce dernier opérerait à coût nul, c'est-à-dire qu'il devrait présenter annuellement un budget d'exploitation conforme à ses prévisions de recettes. Ce budget doit donc être compensé par des volumes d'affaires convenus avec les clients, et tout bien ou service produit par le CSP-MRA pour répondre à leurs besoins doit leur être facturé.

**V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information**  
**V.4. Gestion de la flotte de véhicules**  
**V.4.1. Direction du matériel roulant et des ateliers**

Les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et les services centraux préparent annuellement leurs prévisions budgétaires pour les services qu'ils prévoient être confiés au CSP-MRA. Pour 2009, ces prévisions s'élèvent à 41,5 M\$ pour l'entretien des véhicules et les services spécialisés requis du CSP-MRA (p. ex. menuiserie, sérigraphie, métallurgie). Toutefois, le CSP-MRA a estimé que ces unités ont sous-évalué les travaux qu'elles auront à lui confier et, par conséquent, a considéré un montant additionnel de 10,2 M\$ dans la préparation de son budget, qui atteint ainsi un total de 51,7 M\$. Cette estimation est fondée sur le fait qu'en 2007 et en 2008, ces unités ont requis plus de services qu'elles l'avaient indiqué initialement (les revenus budgétés et réels ont été de 47,3 M\$ et de 51,2 M\$ en 2007 et de 49,9 M\$ et 53,2 M\$ en 2008). Les estimations additionnelles avaient été de 4,4 M\$ en 2007 et de 8,7 M\$ en 2008.

**L'examen des résultats atteints au cours des années 2007 à 2009 révèle que le CSP-MRA n'a pas réussi à équilibrer ses revenus et ses dépenses. En effet, en 2007, son déficit a été de 122 000 \$ et de 1 177 500 \$ en 2008. Pour 2009, le déficit prévu serait d'environ 4,9 M\$.**

**Tableau 1 – Budget du CSP-MRA (garages et ateliers spécialisés)**  
*En milliers de dollars*

	2007		2008		2009	
	Budget	Réel	Budget	Réel	Budget	Réel (projection août 2009)
Revenus	47 396,7	51 243,9	49 935,6	53 255,2	51 703,1	46 856,3
Dépenses	47 396,7	51 906,1	49 935,6	54 432,7	51 703,1	51 767,8
<b>Déficit</b>	<b>0,0</b>	<b>(662,2)</b>	<b>0,0</b>	<b>(1 177,5)</b>	<b>0,0</b>	<b>(4 911,5)</b>
Ajustement <sup>1</sup>	0,0	540,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Déficit après ajustement</b>	<b>0,0</b>	<b>(122,1)</b>	<b>0,0</b>	<b>(1 177,5)</b>	<b>0,0</b>	<b>(4 911,5)</b>

<sup>1</sup> Au cours de la confection du budget initial de 2007, le montant transféré aux clients pour l'entretien et la réparation de leurs véhicules ne tenait pas compte de l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre, mais il a été inclus dans le budget du CSP-MRA. Pour pallier cette omission, une somme de 540 198 \$ a été remise à même le budget du CSP-MRA aux arrondissements et au Service de sécurité incendie de Montréal.

L'examen des résultats de 2008 indique que le CSP-MRA a dépassé les revenus prévus, mais qu'il y a eu une augmentation des dépenses plus importante, ce qui a produit un déficit. Pour 2009, le CSP-MRA attribue davantage son manque à gagner à une baisse de son volume d'affaires. En effet, il appert que ses clients confieraient maintenant davantage de travaux d'inspection et de réparation de véhicules à des entreprises privées et qu'ils effectuent des locations de véhicules incluant le service d'entretien.

Il est à noter que l'augmentation du déficit du CSP-MRA, au cours des dernières années, est en corrélation avec le changement apporté dans le mode de tarification. En effet, le CSP-MRA est passé d'une tarification de base en 2006 (tarif fixe annuel par catégories de véhicules, p. ex. 5 000 \$ annuellement pour l'entretien et la réparation d'une voiture sous-compacte) à une tarification à l'acte en 2009 (tarif en fonction du service rendu, p. ex. 92 \$ l'heure pour les services d'un mécanicien).

À partir de ce rapport, le CSP-MRA calcule la productivité des employés dans les garages. En 2009, la cible à atteindre était de 84 % (pourcentage du total des heures facturables par rapport au total des heures de présence en temps régulier et supplémentaire) et les résultats obtenus au 30 juin 2009 ont été de 79,1 %. En 2008, le CSP-MRA avait noté une augmentation de la productivité dans les garages de 3,6 %.

**CONSTATATION**

**Nous n'avons pu obtenir le détail de ce calcul et nous l'avons refait pour obtenir une augmentation de l'ordre de 2 %, soit de 81 % en 2007 à 83 % en 2008, alors que le taux des employés travaillant sur les génératrices, sur la carrosserie et sur la peinture était sensiblement le même qu'en 2009. L'examen de ce rapport nous permet également de constater que le total des heures sur les feuilles de distribution quotidienne ne concorde pas avec les heures rémunérées. Donc, il est possible que des heures aient été payées aux employés, mais non facturées aux clients du CSP-MRA, et cela, principalement pour 2008 et 2009, car la proportion des réparations facturées à l'acte a augmenté sensiblement à compter de 2008. Ces écarts pourraient être dus à des erreurs de saisie ou au fait que des feuilles de distribution quotidienne seraient perdues.**

En septembre 2009, compte tenu des résultats obtenus et des prévisions pour l'année 2009, un plan de redressement a été élaboré. Ce plan fait état de plusieurs actions à entreprendre, dont un gel de l'embauche et des heures supplémentaires, une réduction de personnel et un contrôle plus serré des dépenses.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que les effets des mesures prévues dans le plan de redressement ne sont pas quantifiés, ce qui aurait permis de mesurer leur impact sur les résultats prévus et de s'assurer qu'elles permettent de remédier à la situation. Il est également à noter que le plan de redressement ne remet pas en cause certains des services offerts tels que les réparations de génératrices, de carrosserie et de peinture.**

Il n'est pas évident pour le CSP-MRA d'opérer à coût nul dans un environnement municipal avec des facteurs qui influencent à la hausse les coûts de la main-d'œuvre et qui réduisent ainsi la compétitivité avec le secteur privé. D'ailleurs, le sommaire décisionnel élaboré au moment de la création du CSP-MRA faisait état que ce nouveau mode de fonctionnement pose un important défi aux gestionnaires et constitue un changement important de culture organisationnelle. Il préconisait la mise en place de pratiques plus efficaces et adaptées autant aux besoins des clients que de l'organisation. Actuellement, il est évident que cette nouvelle formule exige toujours de chacun des intervenants l'élaboration de solutions novatrices pour que, d'un point de vue corporatif la gestion de la flotte de véhicules s'effectue à un meilleur coût. Ces solutions doivent permettre aux clients du CSP-MRA de continuer de jouir des économies réalisées à la suite de l'amélioration de la gestion de leur flotte de véhicules tout en considérant les obligations du CSP-MRA d'équilibrer son budget et d'offrir un service qui répond aux exigences des clients. Pour lui permettre d'atteindre cet objectif, le CSP-MRA se doit de conserver un volume d'affaires suffisant.

#### **3.3.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers d'évaluer l'effet des mesures de redressement prévues, de s'assurer qu'elles permettent de remédier à la situation et, s'il y a lieu, d'examiner les mesures additionnelles qui pourraient être prises afin d'assurer l'équilibre budgétaire anticipé. Ces mesures pourraient, entre autres, porter sur la révision de ses services et sur la sensibilisation auprès du directeur général et des unités d'affaires des conséquences organisationnelles que pourrait entraîner une érosion continue du volume d'affaires.**

**Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de conserver les documents à l'appui de ses calculs sur la productivité de ses employés afin de disposer des renseignements sur la méthodologie utilisée et de s'y référer au besoin.**

### 3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Le déficit du CSP-MRA (réel en 2009 : 4,1 M\$) est dû principalement à trois facteurs :

- Une réduction significative des chutes de neige par rapport à la normale, au début et à la fin de 2009;
- Une réduction de son volume d'affaires au profit de la concurrence;
- Le transfert de l'activité carburant au CSP-MRA sans possibilité de facturer, à la clientèle, les coûts de gestion et d'exploitation afférents.

À ce jour, la composante 2010 de l'hiver 2009-2010 a un effet négatif sérieux sur nos revenus. Les mesures de redressement mis de l'avant ne nous permettront pas d'assurer l'équilibre budgétaire à court terme. C'est pourquoi nous avons préparé un document de réflexion sur notre modèle d'affaires, document que nous avons remis au directeur général et sur lequel une réunion avec ce dernier est prévue à la fin du mois de février. (**Échéancier prévu : 31 décembre 2010**)

Ces documents [sur la productivité des employés] sont conservés depuis le mois d'octobre 2009. » (**Échéancier prévu : octobre 2009**)

## 3.4. TARIFICATION

### 3.4.A. Contexte et constatations

Au moment de l'implantation du CSP-MRA, il était prévu que celui-ci modifierait graduellement la tarification de base de ses biens et services pour une tarification à l'acte. Pour établir cette tarification à l'acte et s'assurer de recouvrer l'ensemble de ses coûts, un exercice a été entrepris en 2005 pour déterminer le tarif horaire des mécaniciens et la majoration à appliquer sur le coût des pièces et des services rendus pour la location des véhicules. Parmi les facteurs à considérer, le CSP-MRA a pris en compte le budget de l'année précédente, les taux de productivité des employés ainsi que les tarifs de la concurrence. Le tarif horaire pour les mécaniciens a initialement été fixé à 85 \$, la majoration du coût des pièces à 30 % et celle des services de location à 5 %. Par la suite, ce tarif ainsi que le pourcentage de majoration du coût des pièces ont été ajustés en fonction du coût de la main-d'œuvre. Ainsi, actuellement (en 2009), le tarif est de 92 \$ l'heure pour les mécaniciens, la majoration du coût des pièces est de 35 % alors que celle des services de location est toujours de 5 %.

Ces tarifs et ces pourcentages ont été revus en fonction des augmentations du coût de la main-d'œuvre et non en considérant l'ensemble des facteurs qui ont servi à les établir (p. ex. budget du CSP-MRA, taux de productivité, compétition).

#### CONSTATATION

Compte tenu des modifications survenues depuis 2005, nous sommes d'avis que cet exercice devrait être revu dans son ensemble pour s'assurer que les ajustements effectués depuis permettent de prendre en considération tous les facteurs pertinents. De plus, en effectuant cette révision, le CSP-MRA pourrait tenir compte des demandes de ses clients qui jugent le pourcentage de majoration du coût des pièces excessif, particulièrement lorsque leur coût est élevé.

#### 3.4.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de s'assurer de la justesse de sa tarification en considérant tous les facteurs pertinents et en tenant compte des demandes de sa clientèle afin de déterminer une tarification concurrentielle qui lui permettra de recouvrer l'ensemble de ses coûts.

#### 3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« À la lumière des modifications survenues depuis 2005, nous réviserons l'ensemble des facteurs servant à établir notre grille de tarification pour l'année 2011. » (**Échéancier prévu : octobre 2010**)

### 3.5. ENTRETIEN ET RÉPARATION DES VÉHICULES

Pour assurer le maintien des véhicules en bon état, des travaux d'entretien et de réparation doivent être entrepris lorsqu'ils sont requis. Compte tenu du mode de fonctionnement mis en vigueur en 2006, le CSP-MRA est devenu un centre de services partagés et il doit maintenant effectuer les travaux demandés par ses clients en fonction de leurs exigences.

La clientèle du CSP-MRA est presque exclusivement constituée des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et des services centraux. En effet, selon l'état de la facturation de janvier à octobre 2009, les revenus provenant de ces clients représentent 35 M\$, alors que ceux des arrondissements des ex-villes de banlieue sont de 162 000 \$, ceux des sociétés paramunicipales sont de 357 000 \$ et ceux des clients externes à la Ville sont de 275 000 \$.

### 3.5.1. APPLICATION DU PROJET DE LOI 430

#### 3.5.1.A. Contexte et constatations

Au cours de la réalisation de ses travaux, le CSP-MRA doit s'assurer que les obligations requises par l'application de la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds* sont respectées.

Cette loi, adoptée en juin 1998, encadre le transport routier par véhicules lourds au Québec. Ses objectifs sont d'améliorer la sécurité routière et de protéger le réseau routier. Elle oblige les propriétaires et les exploitants de véhicules lourds, dont la masse nette est de plus de 3 000 kilogrammes, à s'inscrire au Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds. De plus, elle prévoit l'évaluation et le suivi du comportement des usagers sur la route et en entreprise à partir d'un dossier établi pour chacun d'eux et selon les critères définis.

À la suite de la fusion des municipalités de l'Île, le nouveau parc de véhicules de la nouvelle Ville a été immatriculé au nom de la Ville de Montréal. De ce fait, cette dernière est inscrite au Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds de la Commission des transports du Québec.

Dans le cadre de cette loi, la SAAQ exige qu'un programme d'entretien préventif (PEP) respectant ses exigences et permettant d'assurer un bon état mécanique des véhicules soit mis en place. Il revient donc à chaque propriétaire de réaliser lui-même le PEP après avoir reçu une attestation de la SAAQ ou de soumettre ses véhicules à un mandataire contre rémunération. Le participant doit démontrer qu'il satisfait aux exigences suivantes du PEP :

- L'entretien préventif devra être fait dans des lieux adéquats, fermés et chauffés, assurant l'accès aux différentes parties du véhicule;
- L'entretien préventif doit être effectué par des mécaniciens qualifiés ayant réussi un examen reconnu par la SAAQ et portant exclusivement sur l'entretien préventif;
- Le PEP doit respecter les exigences concernant la fréquence des entretiens, les éléments mécaniques couverts au cours des entretiens ainsi que la tenue de dossiers. La fréquence des entretiens préventifs est différente selon la catégorie de véhicules visée, le kilométrage annuel parcouru ainsi que le poids du véhicule lourd;
- Les renseignements et les documents relatifs à l'entretien préventif des deux dernières années d'utilisation du véhicule doivent être conservés et porter la signature du mécanicien qualifié.

En juillet 2000, la Ville de Montréal a obtenu son attestation en vertu du programme d'entretien préventif et, par conséquent, elle satisfait aux exigences du PEP et est autorisée à appliquer le PEP à compter de cette date avec tous les droits et toutes les obligations prévus par la Loi et sa réglementation.

Nous avons effectué divers travaux pour nous assurer du respect des obligations prévues par la Loi et sa réglementation, du respect des rendez-vous par les clients et des délais d'exécution des travaux par le CSP-MRA.

En vue de réaliser les inspections prévues, un calendrier est préparé et chaque véhicule y est inscrit. Selon les personnes rencontrées, des discussions sont tenues avec le personnel des unités pour s'assurer de la pertinence des dates choisies. Toutes les semaines, un courriel est transmis au responsable du véhicule pour l'aviser des inspections échues (en rouge), des inspections convoquées dans les deux prochaines semaines (en jaune) et de celles prévues dans les 15 à 30 jours suivants (en vert).

Pour les véhicules qui respectent les rendez-vous fixés, le CSP-MRA s'est engagé à effectuer l'inspection et les réparations qui en découlent dans un délai maximal de sept jours ouvrables. Le gestionnaire responsable indique que le temps pour l'inspection requise par la SAAQ est d'environ trois heures et que le temps additionnel prévu par le CSP-MRA lui permet de procéder aux réparations qui seront à effectuer pour s'assurer que le véhicule pourra circuler sans revenir au garage avant la date de la prochaine inspection planifiée.

**Les résultats de notre vérification ont démontré qu'une inspection est réalisée selon la fréquence prévue, qu'une fiche d'inspection est préparée et qu'un dossier pour chacun des véhicules assure un accès historique aux fiches et aux réparations de chacun des véhicules.**

Pour ce qui est du respect des rendez-vous par les clients et de l'engagement du CSP-MRA, un rapport mensuel et annuel est produit et transmis aux gestionnaires. Le rapport mensuel contiendrait des données qui doivent être analysées et ajustées pour tenir compte de divers facteurs tels que le délai d'autorisation des travaux qui doit être soustrait des délais d'immobilisation, les fermetures des cartes de travail qui ne concordent pas avec la remise en service au client et les retards causés par des réparations qui ne sont pas en lien avec l'inspection statutaire et qui ont été inscrites sur le même bon de travail. Le CSP-MRA a effectué les analyses et les ajustements requis pour 2008, mais ne les a pas réalisés pour les rapports mensuels de l'année 2009. Le CSP-MRA se serait fixé une cible de 75 % sur le respect de cet

engagement. Ce n'est qu'au moment de la validation du projet de rapport de vérification que nous avons été informés qu'un processus d'analyses et d'ajustements devait être effectué à partir du rapport mensuel.

L'examen du rapport de l'année 2008 sur le respect des convocations indique que le pourcentage de respect des rendez-vous par les clients pour les garages Dickson et Des Carrières est respectivement de 29 % et de 33 %. Pour ce qui est du respect du délai d'immobilisation de sept jours pour les clients qui ont respecté leurs rendez-vous, il est de 87 % pour le garage Dickson et de 98 % pour le garage Des Carrières. Pour l'année 2009, le rapport mensuel global des mois de janvier à août 2009 transmis aux gestionnaires indique que le pourcentage de respect des rendez-vous par les clients varie de 17 à 47 % (31 % en moyenne) pour le garage Des Carrières et de 9 à 35 % (22 % en moyenne) pour le garage Dickson. Pour ce qui est du respect du délai de sept jours pour les clients qui ont respecté leurs rendez-vous, il varie de 44 à 85 % (61 % en moyenne) pour le garage Des Carrières et de 30 à 80 % (57 % en moyenne) pour le garage Dickson.

Pour ce qui est du respect du délai de sept jours ouvrables, nous constatons que les résultats de l'année 2008 atteignent la cible prévue, mais nous ne pouvons nous prononcer sur ceux de 2009, car les analyses et les ajustements n'ont pas été effectués, bien que nous soyons rendus en fin d'année.

**CONSTATATION**

Toutefois, un constat est évident, le CSP-MRA n'a pas mis à jour ses données pour 2009 et il ne peut se prononcer sur le respect de son engagement en ce qui concerne le délai de réparation pour les inspections statutaires. À notre avis, il faudrait que ces analyses et ces ajustements soient effectués plus rapidement pour que les gestionnaires disposent au moment opportun des renseignements leur permettant d'entreprendre les actions appropriées.

Pour ce qui est des inspections des véhicules légers, nous avons également constaté qu'un calendrier de rendez-vous existe et, selon les sondages effectués, qu'ils sont réalisés au moment opportun pour les véhicules entretenus par le CSP-MRA.

### 3.5.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers, de concert avec ses clients, d'examiner les solutions qui pourraient être entreprises pour améliorer le respect des rendez-vous pour les inspections prévues afin de mieux étaler sa charge de travail et de favoriser le respect du délai prévu.

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de réaliser au moment opportun les analyses et les ajustements des données sur les délais des inspections statutaires afin que les gestionnaires disposent des renseignements pertinents et, s'il y a lieu, qu'ils entreprennent les actions correctrices appropriées.

### 3.5.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Non seulement nous allons examiner les solutions possibles, mais nous allons en implanter de nouvelles dès ce printemps. À titre d'exemple, nous sommes à mettre en œuvre notre premier garage de proximité dans l'arrondissement de Ville-Marie. L'objectif principal de l'implantation de ce garage de proximité est d'améliorer de façon significative le service rendu à l'arrondissement en minimisant les délais d'immobilisation. Pour ce faire, d'une part, notre client doit respecter ses rendez-vous pour les inspections, les entretiens, les réparations et, d'autre part, nous devons respecter les délais prévus pour lui retourner son véhicule. (**Échéancier prévu : avril 2010**)

Les analyses des données mensuelles de 2009 ont démontré que ces données incluaient les délais d'autorisation des travaux par les clients.

Les analyses et, le cas échéant, les ajustements des données sur les délais des inspections statutaires seront faits mensuellement à compter de février 2010. » (**Échéancier prévu : février 2010**)

## 3.5.2. FORFAITS POUR L'ENTRETIEN ET LES RÉPARATIONS

### 3.5.2.A. Contexte et constatations

Pour lui permettre d'offrir un service complet d'inspection, d'entretien et de réparation des véhicules à prix unique, le CSP-MRA a conçu une série de forfaits qui portent sur l'entretien préventif des véhicules (vidange d'huile, mise au point, inspection). Actuellement, des forfaits ont été établis pour les véhicules légers (soit de 30 à 40 % des véhicules de la flotte), pour certains véhicules lourds (balais, camions tasseurs, souffleuses, chenillettes bombardiers) ainsi que pour

certaines équipements (épandeurs et têtes de souffleuses). En ce qui concerne les inspections des véhicules lourds prévues en vertu du projet de loi 430, le forfait vient d'être terminé au début de juillet 2009.

Pour établir les forfaits, diverses opérations sont effectuées dont, entre autres, un examen des travaux d'inspection prévus par les fabricants, la consultation de l'historique des travaux effectués et des heures travaillées ainsi que les coûts des huiles et des pièces. De plus, des appels sont effectués auprès des fournisseurs pour connaître leurs prix pour des services comparables. À la suite de ces renseignements, le tarif est fixé pour le forfait.

#### **CONSTATATION**

**Les travaux que nous avons effectués nous ont permis de constater que des pièces justificatives appuient la détermination du forfait et sont conservées, mais qu'il n'existe pas de documents synthèses indiquant précisément comment ont été établis le forfait, les démarches effectuées auprès de la concurrence et les explications des écarts entre les coûts du CSP-MRA et la compétition. Un tel document permettrait de mieux connaître la démarche réalisée pour établir le forfait et pourrait servir de base à sa révision. Finalement, une copie de ce document pourrait être transmise à la direction du CSP-MRA pour approbation.**

**Nous avons également effectué des travaux pour nous assurer que les forfaits permettaient de recouvrer les coûts encourus par le CSP-MRA.** À cet effet, dans le cadre d'une demande de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, le CSP-MRA a examiné si les heures imputées pour la réalisation des forfaits pour les balais pouvaient se comparer aux heures prévues au forfait. Ce travail a permis de constater que les heures réellement travaillées étaient inférieures à celles prévues de 15 %. Étant donné que ce travail avait été effectué sur une seule classe de véhicules, nous avons effectué des sondages sur d'autres véhicules (principalement des véhicules légers).

#### CONSTATATION

Nous avons constaté, à la suite de ces sondages, que dans certains cas (12 cas sur 18), les coûts encourus étaient en moyenne de 35 % plus élevés que ceux des forfaits. Les gestionnaires rencontrés ont indiqué que le temps prévu pour le forfait était très juste et qu'un dépassement de 15 minutes pouvait se traduire par un dépassement de 25 % du coût (dans cet exemple, pour un forfait de 92 \$, le dépassement serait de 23 \$). De plus, ils ajoutent que parfois les employés se font aider par un confrère et qu'ils n'imputent pas leur temps sur le bon de travail correspondant.

#### 3.5.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de préparer un document synthèse sur la démarche effectuée pour établir le prix de chacun des forfaits et d'approuver ce document pour, d'une part, s'assurer qu'elle respecte ses orientations et, d'autre part, qu'elle dispose des renseignements pertinents sur la méthodologie utilisée pour éventuellement en faciliter sa révision.

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de s'assurer que les temps de main-d'œuvre prévus pour la réalisation d'un forfait sont respectés et, dans le cas où des écarts importants seraient constatés, que des mesures appropriées seraient entreprises pour y remédier afin d'assurer l'efficacité des opérations et la compétitivité des tarifs.

#### 3.5.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« La préparation des documents synthèses sur la démarche effectuée pour établir le prix des forfaits a débuté en janvier 2010. Une fois complétés, ces documents seront soumis au comité de direction du CSP-MRA pour approbation. (**Échéancier prévu : mai 2010**)

Nous préparerons mensuellement un rapport de gestion illustrant les écarts importants des temps de la main-d'œuvre utilisée pour la réalisation des forfaits comparativement aux temps standards. Le cas échéant, des mesures appropriées seront entreprises pour y remédier. »  
(**Échéancier prévu : septembre 2010**)

### 3.5.3. ESTIMATION DES COÛTS DES RÉPARATIONS

#### 3.5.3.A. Contexte et constatations

Depuis 2008, le CSP-MRA effectue sur demande une estimation des réparations à réaliser. À cet effet, les arrondissements examinés ont préparé et transmis au garage concerné un tableau de délégation de pouvoirs. Ce tableau indique, entre autres, le montant au-delà duquel une réparation exigera une autorisation de la part d'un représentant de l'arrondissement.

Pour préparer une estimation, une inspection du véhicule est effectuée et les réparations nécessaires sont indiquées sur un devis estimatif. Ce devis est par la suite transmis au responsable concerné de l'unité administrative pour autorisation. Le système MIR dispose également d'un volet qui permet de préparer un devis estimatif des réparations à effectuer. Ce devis doit inclure le détail des réparations, le montant estimé correspondant, le montant total ainsi que les autorisations obtenues du client.

À la suite de l'examen du devis estimatif, le responsable de l'arrondissement peut soit l'accepter, soit le refuser ou demander des modifications. Son autorisation est notée sur le devis estimatif alors que ceux refusés doivent être annulés.

Tous les mois, un rapport est produit indiquant, par garage et par client, les bons de travail pour lesquels des estimations ont été effectuées, le total de l'estimation, le coût réel des travaux, le pourcentage des écarts ainsi que leur cumulatif. Des graphiques sont également préparés indiquant, par garage, les écarts généraux entre les estimations et les coûts réels des travaux.

#### **CONSTATATION**

**L'examen du rapport du mois de juin 2009 sur les estimations indique, pour le garage Des Carrières, qu'il y a eu 67 estimations préparées, que le total des estimations est de 101 504 \$ et que les coûts réels ont été de 151 023 \$, soit un écart de 49 %. Toutefois, si on examine les estimations, on s'aperçoit que les écarts vont de 1 221,7 % à -91,7 %. Nous avons examiné certaines des estimations dont les écarts sont importants. Selon le gestionnaire rencontré, dans ces cas, des autorisations verbales ont été données pour les réparations additionnelles, mais les modifications n'ont pas été apportées au devis estimatif. Une situation où l'écart d'un devis serait négatif serait due au fait que le devis aurait dû être annulé à la suite du refus du client d'effectuer les réparations.**

#### **CONSTATATION**

Nous avons également examiné, sur la base d'un échantillon, si un devis estimatif avait été préparé lorsqu'il était requis. À la suite de cet examen, nous avons constaté, pour les cas sélectionnés, qu'aucun devis n'avait été préparé (cinq cas sur cinq). Les explications obtenues révèlent que des autorisations verbales avaient été données ou que les réparations découlent d'une inspection statutaire.

#### **3.5.3.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de s'assurer que tous ses garages préparent un devis estimatif en utilisant le système prévu à cet effet afin de faciliter leur suivi et leur conservation.

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers d'effectuer la mise à jour des devis estimatifs et d'indiquer les renseignements appropriés sur les approbations obtenues afin d'assurer la production de rapports pertinents sur le suivi de ces estimations et de disposer des renseignements nécessaires en cas de mésentente.

#### **3.5.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Tous les garages du CSP-MRA prépareront un devis estimatif pour les travaux supérieurs aux montants préautorisés par les différents clients en utilisant le système prévu à cet effet. (Échéancier prévu : février 2010)*

*Nous effectuerons les mises à jour des devis estimatifs incluant les renseignements appropriés sur les approbations obtenues. » (Échéancier prévu : mars 2010)*

### **3.5.4. DATE DE LIVRAISON**

#### **3.5.4.A. Contexte et constatations**

Les travaux que nous avons effectués ont également permis de remarquer que le bon de travail prévoit l'inscription d'une date promise au client.

#### CONSTATATION

Nous avons constaté qu'aucune date n'est inscrite dans ce champ. Les responsables rencontrés ont mentionné que, pour le moment, ils n'inscrivaient pas cette information, mais qu'éventuellement, la date promise au client serait indiquée à la suite de l'approbation de la réparation par l'unité d'affaires.

#### 3.5.4.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers d'enregistrer sur les bons de travail la date promise au client afin d'améliorer son service à la clientèle et de pouvoir mesurer le respect des échéances prévues.

#### 3.5.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« La date promise au client sera enregistrée sur les bons de travail :

- pour les travaux statutaires;
- pour les travaux sur les appareils stratégiques pour le déneigement, la propreté et la collecte des ordures ménagères et des matières recyclables;

dans la mesure où le client respecte ses rendez-vous. » (**Échéancier prévu : avril 2010**)

### 3.5.5. SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE

#### 3.5.5.A. Contexte et constatations

Depuis que les clients ont le choix de confier les travaux d'entretien et de réparation au CSP-MRA ou auprès de fournisseurs externes, leur perception quant aux services offerts et leurs coûts devient un élément crucial à prendre en considération.

Au cours des dernières années, le CSP-MRA a mis en place diverses mesures pour connaître et mesurer la satisfaction de la clientèle. Ainsi, à l'automne 2007, un sondage a été effectué. Les objectifs étaient de vérifier les connaissances des publics cibles à l'égard de certains produits et services offerts par le CSP-MRA, de mesurer leur niveau de satisfaction relativement aux produits et aux services offerts et de procéder à du développement d'affaires.

La population de l'étude était de 451 personnes, parmi lesquelles 77 ont répondu, pour un taux de participation de 17 %. Parmi les résultats, notons, entre autres, que 63,1 % des répondants étaient satisfaits de la qualité des travaux des ateliers de mécanique et que 43,6 % étaient satisfaits du respect des rendez-vous dans le cadre des inspections statutaires.

**CONSTATATION**

**À la suite de ce sondage, des actions auraient été entreprises pour y donner suite, mais aucun plan d'action n'a été élaboré. En 2008 et en 2009, il n'y a pas eu d'autres sondages; le CSP-MRA avait l'intention d'effectuer des sondages plus ciblés, mais cela ne s'est pas concrétisé.**

D'autres mécanismes ont également été élaborés pour prendre en considération les demandes des clients, dont des réunions entre la chef de division Planification stratégique et relations d'affaires, les gérants de service des garages municipaux et des gestionnaires de certains arrondissements. Des échanges de courriels concernent aussi certaines situations problématiques. Il est à noter que ces réunions sont effectuées seulement avec des représentants de trois arrondissements (Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont-La Petite-Patrie et Ville-Marie) et qu'elles portent sur les divers problèmes rencontrés dans la réalisation des opérations. De plus, des rencontres informelles ont également lieu avec des représentants des arrondissements du Sud-Ouest et d'Ahuntsic-Cartierville. Finalement, deux fois l'an, le chef de la Division de la gestion du parc de véhicules rencontre les gestionnaires des diverses unités d'affaires pour discuter de leurs acquisitions et de la gestion de leur flotte de véhicules.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à la suite de nos travaux, que des clients se plaignent que des réparations sont effectuées avant qu'ils ne donnent leur autorisation. Cette situation se produirait de temps à autre, car les employés sont habitués à effectuer les réparations sans attendre les autorisations des clients.**

Selon la chef de division Planification stratégique et relations d'affaires, les principales causes d'insatisfaction des clients seraient l'absence de renseignements sur les factures, la majoration de 35 % du prix des pièces, les délais d'immobilisation et le respect des estimations de réparation. **Toutefois, nous n'avons pas obtenu de rapport portant sur les relations avec la clientèle. Un tel rapport pourrait inclure les besoins de chacun des clients et sa satisfaction des services offerts.**

Mentionnons finalement que, dans le cadre de la réalisation de nos travaux, des clients du CSP-MRA ont indiqué qu'ils apprécieraient obtenir le détail des travaux effectués dès la livraison du véhicule et non uniquement au moment de la facturation. De plus, ils ont mentionné que, dans certains cas, les coûts des réparations effectuées par le CSP-MRA étaient élevés par

rapport à ceux de fournisseurs externes. D'autres ont indiqué qu'effectivement, certains coûts semblaient plus importants, mais que le CSP-MRA offrait des plages horaires plus avantageuses et que ses garages étaient situés près des opérations.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que, de part et d'autre, il y a peu de dossiers documentés ou de rapports faisant état de ces situations. Nous avons cependant observé que le volume d'affaires du CSP-MRA a diminué par rapport à l'exercice précédent et que l'écart entre ses revenus et ses dépenses est estimé à près de 5 M\$ pour 2009.**

#### **3.5.5.B. Recommandations**

**Compte tenu des résultats obtenus, nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers d'élaborer un plan d'action approprié en considérant les besoins exprimés par sa clientèle en vue de développer des stratégies qui lui permettront d'améliorer son volume d'affaires.**

#### **3.5.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Nous avons commencé l'élaboration d'un plan d'action pour chacun de nos clients. Dans le cas de l'arrondissement de Ville-Marie, nous sommes à mettre en œuvre une composante de ce plan d'action, c'est-à-dire un garage de proximité. Les principaux objectifs de ces plans d'action sont de conserver notre volume d'affaires actuel avec ces clients, de récupérer une partie ou la totalité du volume d'affaires que nous avons perdu et de nous assurer que les nouveaux besoins de nos clients, le cas échéant, seront comblés par le CSP-MRA. » (Échéancier prévu : avril 2010 pour l'arrondissement de Ville-Marie)*

### **3.6. FLOTTE DE VÉHICULES DU SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL (SSIM)**

#### **3.6.1. ENTENTES DE SERVICES ENTRE LE SSIM ET LE CSP-MRA**

##### **3.6.1.A. Contexte et constatations**

À l'automne 2007, les gestionnaires du Centre de services partagés – Matériel roulant et ateliers (CSP-MRA) du Service des affaires corporatives (à l'époque) et le Service de sécurité incendie de Montréal, par l'intermédiaire des gestionnaires de la Direction des ressources financières et matérielles, ont poursuivi des discussions afin d'arriver à une entente générale pour l'année 2008 relativement à l'entretien de la flotte de véhicules du SSIM (légers et lourds). Le

21 décembre 2007, un accord de principe était conclu. Étant donné qu'il s'agit de la première année d'un nouveau mode de fonctionnement, une réédition de certains documents de référence à l'accord de principe s'avérait nécessaire et une entente finale a été convenue le 24 janvier 2008.

L'engagement prévoit une facturation à l'acte (forfait fixe et/ou tarif en fonction du service rendu, p. ex. 92 \$ l'heure pour les services d'un mécanicien) pour l'entretien des véhicules lourds et une tarification fixe (tarif fixe annuel) pour l'entretien des véhicules légers. Avant 2008, un tarif fixe annuel par catégories de véhicules (p. ex. 5 000 \$ annuellement pour l'entretien et les réparations d'une voiture sous-compacte) était pratiqué pour effectuer l'entretien.

Dans le cadre de la revue des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP) en 2007, la Direction des ressources financières et matérielles du SSIM a proposé l'instauration d'un mode de gestion différent pour sa flotte de véhicules légers. Le but ultime de cette réingénierie est de fournir un service plus personnalisé et adapté à la réalité du SSIM, et ce, à un coût moindre.

Une enveloppe globale pour les coûts d'entretien de base pour les véhicules légers a été créée et intégrée à l'entente. Pour l'année 2008, le coût global maximal d'entretien de la flotte de véhicules légers est fixé à 650 000 \$.

L'entente a été reconduite par les deux parties le 15 janvier 2009, pour l'année 2009, avec de légers changements au chapitre du cadre financier relatif aux véhicules légers et par l'ajout de forfaits pour l'entretien de la flotte de véhicules légers et lourds. Le coût global maximal d'entretien de la flotte de véhicules légers est maintenant fixé à 665 000 \$.

En conséquence, pour les ententes conclues en 2008 et en 2009, le CSP-MRA s'engage à offrir au SSIM, sur une base annuelle, les services suivants :

- Le soutien technique pour l'acquisition des véhicules;
- Le service d'immatriculation et l'identification visuelle des appareils;
- Les suivis des dossiers;
- L'historique des réparations;
- Les suivis des programmes d'entretien préventif;
- Les suivis des garanties;
- Les suivis des inspections statutaires (projet de loi 430);
- Le service de proximité multidisciplinaire pour tout genre de réparations;

## V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information

### V.4. Gestion de la flotte de véhicules

#### V.4.1. Direction du matériel roulant et des ateliers

- Les services d'ateliers spécialisés sur sept jours;
- L'expertise technique sur les outils des véhicules (échelle, pompe, etc.).

Ces deux ententes sont également assorties d'un engagement spécifique du CSP-MRA quant aux coûts et aux objectifs de performance, tout en prenant en compte le fait qu'il est important que tous les véhicules d'urgence (lourds et légers) fassent l'objet des inspections recommandées par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) en vertu du projet de loi 430. La vérification mécanique périodique obligatoire vise tous les véhicules routiers de service d'incendie quelle que soit leur masse nette (véhicules lourds et une partie des véhicules légers).

Dans le but de respecter la Loi et ses engagements, le SSIM indique dans les deux ententes qu'il se garde la possibilité de faire évaluer et effectuer les travaux requis à l'externe, notamment dans les cas suivants :

- Bris facturables (accidents, événements imprévus, négligence ou vandalisme, etc.);
- Inspections de la SAAQ venant à échéance ou étant en retard;
- Nombre de véhicules disponibles inférieur aux attentes spécifiées;
- Mésententes sur les estimations.

Voici la composition du parc de véhicules du SSIM.

**Tableau 2 – Composition du parc de véhicules du SSIM**

Catégories de véhicules	Au 27 octobre 2009	Au 28 décembre 2008
<b>Véhicules lourds</b>		
Pompes	94	88
Échelles	64	62
Autres	<u>37</u>	<u>37</u>
Total partiel	195	187
<b>Véhicules légers</b>	<u>131</u>	<u>140</u>
Total	<u>326</u>	<u>327</u>

Nos travaux de vérification ont été orientés sur le respect des clauses prévues aux ententes conclues en 2008 et en 2009 entre les deux parties. À cet effet, nous avons examiné les rapports de gestion préparés par le SSIM, le cadre financier des ententes, le processus des autorisations requises pour effectuer les réparations et la facturation préparée par le CSP-MRA pour les entretiens et les réparations des véhicules d'incendie.

Le tableau suivant indique le nombre de véhicules présentant un retard pour les inspections obligatoires (projet de loi 430) à une date précise.

**Tableau 3 – Avancement des inspections (projet de loi 430)**

	Au 27 octobre 2009	Au 28 décembre 2008
<b>Véhicules lourds</b>		
Inspections prévues	322	329
Véhicules traités	<u>313</u>	<u>321</u>
Retards	<u>9</u> (2,8 %)	<u>8</u> (2,4 %)
<b>Véhicules légers</b>		
Inspections prévues	171	160
Véhicules traités	<u>158</u>	<u>160</u>
Retards	<u>13</u> (7,6 %)	<u>0</u> (0,0 %)

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que les renseignements recueillis de ce rapport de gestion indiquent des retards pour les inspections obligatoires des véhicules lourds et légers et n'atteignent pas les objectifs convenus.**

Une planification des inspections pour les véhicules lourds et légers a été préparée par le SSIM et un calendrier a été joint aux deux ententes. En 2009, l'échéancier des inspections a toutefois été préparé sur une période de 11 mois, laissant le mois de décembre 2009 libre afin de pallier, au besoin, les retards dans les entretiens obligatoires. Selon les gestionnaires du CSP-MRA, toutes les inspections prévues devraient être réalisées d'ici la fin de 2009. L'échéancier des inspections doit tenir compte du nombre d'unités en service quotidiennement à respecter. Le SSIM priorise les travaux obligatoires tels que le stipulent le projet de loi 430 (châssis) et les normes NFPA (pompes, échelles et nacelles) et planifie en conséquence ses véhicules qui doivent demeurer en service pour permettre d'atteindre le nombre minimal d'appareils requis par classes de véhicules.

Les rapports de gestion portant sur les délais d'immobilisation des véhicules à la suite des inspections planifiées par rapport aux inspections réelles ont été préparés par la Direction des ressources financières et matérielles du SSIM et ont été acheminés approximativement toutes les deux semaines aux gestionnaires du CSP-MRA. Nous avons été sensibilisés par la direction du SSIM et le CSP-MRA au fait que ces rapports de gestion ont été discutés au cours de rencontres informelles ou par le biais de communications téléphoniques sans toutefois être revus formellement par les deux entités durant l'année 2009, à l'exception des rapports de

gestion portant sur les délais d'immobilisation des véhicules émis le 27 octobre 2009 par le SSIM. Ces rapports ont fait l'objet d'une analyse par le CSP-MRA sans toutefois avoir été validés avec le SSIM. Les commentaires suivants ont été obtenus du CSP-MRA :

- Les inspections statutaires sont les seuls renseignements comptabilisés dans les rapports de gestion portant sur les délais d'immobilisation des véhicules alors que le CSP-MRA indique, au 26 novembre 2009, avoir effectué 1 599 réparations d'urgence sur des véhicules en devoir (de type express) en plus des inspections obligatoires, et avoir aussi procédé à la lubrification de 60 camions-échelles au cours de cette même période;
- La planification du calendrier des entretiens obligatoires, préparé par le SSIM et joint à l'entente, n'est pas respectée par le SSIM.

Les tableaux 4 et 5 reflètent les immobilisations des véhicules (en moyenne) selon les rapports de gestion préparés par le SSIM et les renseignements reçus du CSP-MRA à la suite de l'analyse de ces rapports.

**Tableau 4 – Temps d'immobilisation des véhicules lourds (en moyenne)**

	<b>Pompes</b>	<b>Échelles</b>	<b>Nacelles</b>	<b>Châssis</b>
<b>Objectifs</b>	17,0 jours	20,0 jours	22,0 jours	11,0 jours
<b>Réels</b>				
CSP-MRA – 27 octobre 2009	20,3 jours	37,5 jours	61,0 jours	15,8 jours
SSIM – 27 octobre 2009	22,1 jours	41,1 jours	60,0 jours	18,7 jours
SSIM – 28 décembre 2008	18,9 jours	28,4 jours	45,0 jours	14,1 jours
<b>Écarts</b>				
CSP-MRA – 27 octobre 2009	3,3 jours	17,5 jours	39,0 jours	4,8 jours
SSIM – 27 octobre 2009	5,1 jours	21,1 jours	38,0 jours	7,7 jours
SSIM – 28 décembre 2008	1,9 jour	8,4 jours	23,0 jours	3,1 jours
<b>Respect des délais par rapport aux objectifs</b>				
CSP-MRA – 27 octobre 2009	45 % <sup>1</sup>	20 %	0 %	46 %
SSIM – 27 octobre 2009	37 %	26 %	0 %	39 %
SSIM – 28 décembre 2008	54 %	35 %	0 %	54 %

<sup>1</sup> 45 % des entretiens sur les véhicules ont été effectués en respectant l'objectif de 17,0 jours et moins.

**Tableau 5 – Temps d'immobilisation des véhicules légers  
 (en moyenne)**

<b>Objectifs</b>	2,0 jours
<b>Réels</b>	
CSP-MRA – 27 octobre 2009	4,3 jours <sup>1</sup>
SSIM – 27 octobre 2009	5,2 jours
SSIM – 28 décembre 2008	4,0 jours
<b>Écarts</b>	
CSP-MRA – 27 octobre 2009	2,3 jours
SSIM – 27 octobre 2009	3,2 jours
SSIM – 28 décembre 2008	2,0 jours
<b>Respect des délais par rapport aux objectifs</b>	
SSIM – 27 octobre 2009	23 %
SSIM – 28 décembre 2008	43 %

<sup>1</sup> Les gestionnaires du CSP-MRA ont revu les renseignements portant sur le délai moyen d'immobilisation des véhicules légers en retirant des données les véhicules légers de plus de sept ans, conformément à l'entente.

#### **CONSTATATION**

Nous avons constaté, en examinant les renseignements des tableaux 4 et 5, que le nombre de jours moyen pour effectuer les entretiens obligatoires n'a pas été respecté tel qu'il avait été convenu à l'entente conclue entre le SSIM et le CSP-MRA pour les années 2008 et 2009, à ce jour, malgré le remplacement d'un bon nombre de véhicules ayant dépassé l'âge de vie utile. Étant donné que le SSIM est responsable de la sécurité civile, de l'organisation des secours, de la prévention, des interventions, du soutien et de l'expertise technique en matière de sécurité incendie ainsi que du service des premiers répondants, il est essentiel que le calendrier des inspections soit respecté afin d'assurer un nombre minimal de véhicules requis en service, pour chaque catégorie d'appareils, et prêts à intervenir aux urgences et pour éliminer tous risques de rupture de service. Le non-respect des objectifs dans la réalisation des inspections entraîne une immobilisation des véhicules plus longue que prévue au calendrier de planification, en plus de priver le SSIM de ses véhicules durant la période de délai non prévue et de nécessiter de leur part une nouvelle planification des inspections obligatoires et l'utilisation de véhicules de réserve.

Les rapports de gestion préparés par la direction du SSIM indiquent que, durant l'année 2009, ce dernier a eu recours à des firmes externes pour réaliser 23 % des inspections obligatoires sur les véhicules lourds dans le but de rattraper la planification prévue à

**l'entente et/ou d'éviter des retards additionnels.** Les statistiques suivantes, en date au 27 octobre 2009, indiquent :

**Tableau 6 – Recours à des firmes externes**

<b>Firmes externes</b>	<b>Pompes</b>	<b>Échelles</b>	<b>Nacelles</b>	<b>Châssis</b>
Inspections réalisées	6,0	5,0	0,0	59,0
Objectif de réalisation (jours)	17,0	20,0	22,0	11,0
Réel (moyenne en jours)	18,0	16,5	n. d.	8,6

Les objectifs fixés pour effectuer les inspections obligatoires sur les véhicules lourds par des firmes externes sont les mêmes que ceux prévus à l'entente avec le CSP-MRA. Toutefois, une comparaison des jours réels des temps d'immobilisation des véhicules indique les différences suivantes :

**Tableau 7 – Temps d'immobilisation réels**

	<b>Pompes</b>	<b>Échelles</b>	<b>Nacelles</b>	<b>Châssis</b>
CSP-MRA	20,3 jours	37,5 jours	61,0 jours	15,8 jours
Firmes externes	18,0 jours	16,5 jours	n. d.	8,6 jours
<b>Écart (jours)</b>	<b>2,3 jours</b>	<b>21,0 jours</b>	<b>n. d.</b>	<b>7,2 jours</b>

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à la lumière de ce tableau, sous réserve des explications données ci-dessous, que les firmes externes effectuent les inspections obligatoires plus rapidement que le CSP-MRA et atteignent pratiquement tous les objectifs fixés par le SSIM en plus d'appliquer des tarifs horaires inférieurs au CSP-MRA.**

Les gestionnaires du CSP-MRA nous indiquent toutefois que 41 véhicules lourds ont été inspectés par des firmes externes sur les 71 véhicules lourds récents (trois ans et moins). Les inspections à effectuer sur des véhicules lourds récents s'effectuent beaucoup plus rapidement que sur les appareils plus âgés et, conséquemment, la moyenne de performance du CSP-MRA se trouve à être touchée négativement. Il est à noter que les moyennes indiquées de temps d'immobilisation pour les travaux effectués par les firmes externes incluent 16 véhicules lourds, dont les travaux étaient couverts par la garantie du fabricant et que d'importantes modifications relatives à la conception du véhicule devaient être réalisées.

De plus, les gestionnaires du CSP-MRA mentionnent que le réseau de distribution des pièces de remplacement pour les véhicules lourds est moins élaboré que celui des véhicules légers, compte tenu de la grande spécialisation des appareils du SSIM. Notons également l'absence, dans plusieurs cas, de catalogue précis pour la recherche de pièces à être remplacées, le manque de standardisation des appareils et, bien entendu, l'inaccessibilité, sur le marché, de plusieurs de ces pièces.

Le propriétaire de la flotte de véhicules d'incendie (Ville de Montréal) a une obligation légale et contractuelle de maintenir à jour le dossier de chaque véhicule sous son contrôle. Le CSP-MRA et le SSIM conservent le dossier électronique d'inspection, d'entretien et de réparations de chacun des véhicules d'incendie dans la mesure où les activités sont réalisées par le CSP-MRA. **Lorsqu'un mandat pour l'entretien obligatoire est contracté par le SSIM chez des tiers et que des réparations sont détectées et effectuées par ces derniers, ces renseignements sont conservés uniquement au SSIM et ils ne sont pas communiqués au CSP-MRA.** Techniquement, les renseignements et les documents relatifs aux entretiens obligatoires attestant la réparation des défauts constatés sont entièrement conservés au SSIM. Deux analystes du SSIM s'occupent de la gestion des entretiens et des réparations des véhicules de la flotte et s'assurent que les dossiers de chacun des véhicules sont maintenus à jour.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que cette façon de faire prive les gestionnaires du CSP-MRA d'une information importante lorsque des réparations sont effectuées à la suite des entretiens par des fournisseurs externes. À titre d'exemple, les garanties portant sur des pièces de remplacement pourraient être ignorées au cours d'une réparation effectuée en urgence par le CSP-MRA.**

La SAAQ exige qu'un programme d'entretien préventif (PEP) respectant les exigences du projet de loi 430 soit mis en place afin de permettre l'assurance d'un bon état mécanique des véhicules lourds et légers. Nous avons sélectionné au hasard quatre rapports d'inspection obligatoire pour des véhicules d'incendie, dont deux qui ont été effectués par le CSP-MRA et deux, par des firmes externes. Nous avons validé le fait que les fiches d'entretien utilisées au moment du PEP contenaient une liste des éléments à vérifier, conformément au *Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers* de la SAAQ et qu'elles avaient été remplies par un mécanicien certifié. Pour chacun de ces éléments apparaissant sur les fiches vérifiées, la mention « conforme » ou « non conforme » a été relevée et, le cas échéant, une liste des réparations à effectuer apparaissait. Nous avons également validé, sur une base d'échantillon, des factures

pour le remplacement des pièces défectueuses identifiées au cours de l'inspection obligatoire. **Les résultats de notre vérification ont démontré que ces normes ont été respectées en conformité avec le projet de loi 430.**

Un processus d'estimation et d'autorisation des travaux à effectuer est aussi prévu aux ententes de 2008 et de 2009. Cette clause contractuelle indique qu'un accord entre les deux parties, portant sur la nature et sur les coûts des travaux, doit être conclu et que cette estimation est considérée comme finale, à l'exception des travaux qui doivent être effectués promptement. Ces derniers types de travaux nécessitent toutefois une autorisation de la part de la Division des ressources matérielles et immobilières pour les réparations « en express » de 500 \$ et plus (100 \$ en 2008) effectuées sur les véhicules légers, et de 3 000 \$ et plus (1 000 \$ en 2008) sur les véhicules lourds.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur l'analyse des rapports de gestion préparés par la Direction des ressources financières et matérielles du SSIM et acheminés au CSP-MRA et ils portent sur le respect des coûts estimés pour des travaux de réparations. Ces rapports sont dressés à partir de rapprochements entre la facturation des travaux par le CSP-MRA et les estimations autorisées par les deux parties.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que, durant les deux premiers mois de l'année 2009, des écarts importants ont été observés, sans pour autant faire l'objet de correctifs importants en regard des dépassements observés. Depuis mars 2009, les dépassements sont bien moindres, bien qu'encore existants. Par ailleurs, des montants facturés demeurent en litige pour des travaux effectués sans avoir été demandés ou parfois refusés. Ces factures controversées ont été acheminées par le SSIM au CSP-MRA jusqu'en juillet 2009, date à laquelle les études étaient effectuées par le SSIM au moment de notre vérification.**

Le tableau suivant résume les situations de dépassements des estimations décrites précédemment ainsi que les facturations en litige.

**Tableau 8 – Situation de dépassements des estimations**

	Véhicules légers	Véhicules lourds	Total
• Dépassements – période du 28 décembre 2008 au 2 mars 2009	20 700 \$	213 530 \$	234 230 \$
• Dépassements – période du 3 mars 2009 au début d'octobre 2009	31 720 \$	35 670 \$	67 390 \$
• Montants en litige – période du 6 mars 2009 au 23 juillet 2009	0 \$	65 110 \$	65 110 \$
<b>Total</b>	<b>52 420 \$</b>	<b>314 310 \$</b>	<b>366 730 \$</b>

Nous avons vérifié un échantillon de cinq factures sélectionnées au hasard parmi tous les dépassements et les montants en litige et nous avons constaté que les rapports préparés par le SSIM étaient conformes aux montants des dépassements sélectionnés. Toutefois, il est à noter qu'à la suite d'une rencontre entre les deux directions du SSIM et du CSP-MRA, une entente de principe a été conclue selon laquelle le SSIM absorberait la totalité de la radiation des dépassements pour la période du 28 décembre 2008 au 2 mars 2009, totalisant 234 230 \$. Nous avons tenté, sans succès, d'obtenir une confirmation écrite de cette radiation par les deux parties.

Depuis mars 2009, nous avons constaté une nette amélioration des coûts estimés par le CSP-MRA par rapport à la facturation pour des travaux de réparations. En effet, la facturation des réparations est égale aux estimations convenues entre les deux parties dans une proportion de 92,5 % pour les véhicules légers et de 98,8 % pour les véhicules lourds. Toutefois, le gestionnaire du matériel roulant du SSIM a indiqué, à partir des estimations autorisées pour la facturation du 14 septembre 2009, qu'environ 50 % du temps, plus d'une estimation était autorisée. Les gestionnaires du CSP-MRA confirment cette évaluation du SSIM en indiquant que la détection d'un problème mécanique ou électrique sur un véhicule révèle régulièrement d'autres réparations impossibles à déterminer à l'origine. Il n'existe aucune étude ou aucun rapport permettant de valider les réparations nécessitant plus d'une estimation.

Finalement, les ententes conclues entre les deux parties en 2008 et en 2009 indiquent que des échanges de renseignements relatifs aux statistiques compilées par chacune permettront de suivre l'évolution de la performance chaque semaine. À ce jour, le SSIM n'a reçu que les factures du CSP-MRA et, selon les gestionnaires de la direction du SSIM, les rencontres trimestrielles aussi prévues à l'entente du comité de gestion du partenariat ont eu lieu trois fois en 2009.

#### **CONSTATATION**

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de comptes rendus des rencontres trimestrielles prévues à l'entente du comité de gestion du partenariat.

#### **3.6.1.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers d'adapter ses processus d'affaires liés aux réparations et à l'entretien des véhicules d'incendie au regard des meilleures pratiques de l'industrie en vue d'optimiser son mode de fonctionnement.

À la lumière de ces améliorations, nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de revoir, de concert avec le Service de sécurité incendie de Montréal, le contenu de l'entente, particulièrement :

- en établissant de nouveaux paramètres, autant en ce qui concerne les objectifs de performance que les coûts, pour mieux refléter la nouvelle réalité des opérations;
  - en apportant des précisions sur certaines clauses contractuelles spécifiques (gestion des estimations, rapports de gestion, délais d'immobilisation des véhicules, etc.) afin d'éliminer certaines ambiguïtés;
- en vue de favoriser un cadre financier conforme aux attentes des deux parties.

Enfin, nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers d'élaborer des comptes rendus à la suite des rencontres prévues dans l'entente avec le Service de sécurité incendie de Montréal afin de disposer d'un document de référence sur les situations discutées et les décisions prises.

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de transmettre tous les renseignements pertinents sur les travaux d'entretien et de mécanique effectués par des tiers sur les véhicules d'incendie afin d'éviter que des réparations soient payées à nouveau alors qu'elles étaient sous garantie.

### 3.6.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DU MATÉRIEL ROULANT ET DES ATELIERS**

« Il existe peu de comparables au Québec pour déterminer les meilleures pratiques de l'industrie. De loin, le plus important atelier d'entretien et de réparations d'équipements d'incendie est l'atelier du CSP-MRA. L'entretien des équipements d'incendie (pompes, échelles, nacelles) est un domaine très spécialisé et il existe peu de comparables. De plus, le secteur privé refuse de donner des chiffres précis liés à sa performance. Les seuls comparables du secteur public au Canada seraient les villes de Toronto, de Calgary, d'Edmonton et de Vancouver. Nonobstant le peu de ressources à notre disposition pour effectuer ce genre de travail, nous allons tenter d'obtenir des données de ces villes et de nous assurer que nous comparons des comparables et, le cas échéant, nous adapterons au besoin nos processus d'affaires. **(Échéancier prévu : 31 décembre 2010)**

Nous sommes d'accord pour revoir avec le Service de sécurité incendie de Montréal le contenu de l'entente de 2011 et tenter de favoriser un cadre financier conforme aux attentes des deux parties. Il est important de noter qu'en matière de cadre financier, nous n'avons pas une grande marge de manœuvre. Notre modèle d'affaires est basé sur une structure de coûts et non sur une structure de profits. Nous n'avons pas de moyens financiers pour satisfaire par exemple une demande du Service de sécurité incendie de Montréal de retenir 10 % du montant de nos factures dans le processus de négociation pour régler certaines ambiguïtés. **(Échéancier prévu : janvier 2011)**

Des comptes rendus seront élaborés à la suite des rencontres prévues dans l'entente de services avec le SSIM. » **(Échéancier prévu : février 2010)**

- **SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL**

« Transmission systématique de la liste des travaux d'entretien et de mécanique effectués par les fournisseurs externes sur les unités du SSIM. » **(Échéancier prévu : décembre 2009)**

### 3.6.2. RENOUELEMENT DE LA FLOTTE DE VÉHICULES LOURDS (SSIM)

#### 3.6.2.A. Contexte et constatations

Selon les gestionnaires rencontrés de la Direction des ressources financières et matérielles du SSIM, un programme de remplacement des véhicules lourds d'intervention incendie, nécessitant des investissements importants, est en cours depuis 2007, et une tarification fixe annuelle ne permettait pas de bénéficier des économies liées à l'entretien de ces véhicules lourds récents.

Ces investissements importants au programme triennal d'immobilisations (PTI) ont pour objectif le remplacement des véhicules d'intervention lourds afin de contrer, en partie, le vieillissement du parc de véhicules et, d'autre part, afin de respecter la norme du National Fire Protection Association (NFPA n° 1901, annexe D) et les normes de recommandation du Groupement technique des assureurs (CGI). Selon l'une des exigences du CGI, une ville de l'ampleur de Montréal doit remplacer ses véhicules lourds d'intervention qui comptent au moins 20 ans d'utilisation avant la fin de 2010. Conséquemment, au cours des années 2007 à 2010, le SSIM devra procéder au remplacement d'environ 40 autopompes et de 30 camions-échelles, ce qui représente un investissement estimé à 53 360 869 \$. À cette fin, nous avons analysé les rapports de gestion portant sur les acquisitions de véhicules lourds réelles à ce jour et le PTI associé.

#### **CONSTATATION**

**L'évolution du dossier des acquisitions de 2007 à ce jour et nos différentes discussions avec les gestionnaires de la direction du SSIM nous démontrent que le nombre d'acquisitions de véhicules lourds projeté serait réalisé pour les autopompes et les camions-échelles d'ici 2011.**

#### **3.6.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des ressources financières et matérielles du Service de sécurité incendie de Montréal (SSIM) de prendre les dispositions nécessaires pour renouveler la flotte de véhicules lourds, conformément aux exigences de la politique nationale du CGI.**

#### **3.6.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

- « *Établissement de l'état de la situation générale de la condition de la flotte :*
  - *Actuel (2010),*
  - *Projections; (Échéancier prévu : mars 2010)*
- *Analyse et positionnement relativement aux exigences de la politique de CGI; (Échéancier prévu : mai 2010)*
- *Établissement des besoins du SSIM et développement de l'argumentaire; (Échéancier prévu : mai 2010)*
- *Sensibilisation des instances; (Échéancier prévu : juin 2010)*
- *Prise en compte des décisions dans les planifications des investissements (PTI) des années futures. » (Échéancier prévu : octobre 2010)*

### 3.7. APPROVISIONNEMENT, DISTRIBUTION ET CONCILIATION DU CARBURANT

#### 3.7.A. Contexte et constatations

Le CSP-MRA gère 18 réservoirs de carburants (16 situés dans les clos des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, 1 au Jardin botanique de Montréal et 1 à la pépinière municipale). En novembre 2007, afin d'approvisionner ces réservoirs, la Direction de l'approvisionnement du Service des affaires corporatives (à l'époque) de la Ville de Montréal a procédé au lancement d'un appel d'offres public pour l'octroi de contrats pour la fourniture des carburants pour la période du 1<sup>er</sup> décembre 2007 au 30 novembre 2011.

En 2008 et en 2009 (du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> septembre), la consommation de carburant a été respectivement de 10 738 148 litres, pour une dépense de 11 164 300 \$, et de 6 378 066 litres, pour une dépense de 4 859 783 \$.

La distribution des carburants s'effectue à partir d'un système automatisé. Pour obtenir du carburant, l'utilisateur doit indiquer son numéro de matricule, son numéro d'identification personnel, le numéro du véhicule, le nombre de kilomètres indiqué à l'odomètre et le numéro de la pompe.

En juin 2009, le CSP-MRA écrivait au directeur général de la Ville pour l'informer de la désuétude du système de gestion des carburants et de la nécessité d'investir 1,5 M\$ en vue de son remplacement. À la suite de cette sensibilisation, un projet PTI a été élaboré, mais n'a pas été retenu à l'automne 2009 par le comité du budget et les améliorations projetées ne pourront être effectuées.

Des rapports sont produits mensuellement par le CSP-MRA et sont transmis aux différents utilisateurs pour leur facturation mensuelle et pour leur gestion des carburants. Les rapports sur la gestion des carburants portent sur les fréquences d'utilisation (consommation de carburant), les pleins de moins de 10 % de la capacité du réservoir et les occasions où plus de deux pleins ont été effectués en 24 heures.

#### **CONSTATATION**

Nous avons constaté, à la suite de l'examen de ces rapports, que le contenu du rapport sur les fréquences d'utilisation devrait être amélioré. En effet, ce rapport ne distingue pas la consommation par litre ou par heure des véhicules, n'indique pas la norme de consommation prévue par type de véhicules et, dans certains cas, les indications sur la consommation sont erronées, car les utilisateurs n'enregistrent pas correctement les données sur la lecture de l'odomètre. Effectivement, certains utilisateurs enregistrent les dixièmes de kilomètre alors que cette donnée n'est pas requise. Par exemple, si la saisie de l'odomètre est de 160 230 au départ, au lieu de 16 023,0, et qu'elle est de 162 665 à l'arrivée, au lieu de 16 266,5, le résultat du kilométrage parcouru est de 243,5 au lieu des 2 435 réellement parcourus, ce qui fausse les données.

Pour ce qui est du niveau des stocks, il est mesuré régulièrement grâce à un système automatisé qui permet de connaître le niveau de chacun des réservoirs. Des prises d'inventaire manuelles ont également lieu périodiquement afin de s'assurer de la justesse des mesures du système automatisé. De plus, le système de gestion des carburants est fermé annuellement pour un inventaire de l'ensemble des sites et, si nécessaire, des ajustements sont apportés.

Une conciliation des stocks de carburant est effectuée mensuellement à partir des stocks du départ et d'arrivée, des achats et des distributions. **La vérification de la conciliation de mai 2009 nous a permis de nous assurer de son exactitude et qu'elle est soutenue par divers documents.**

#### **3.7.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction du matériel roulant et des ateliers de revoir son rapport sur la consommation de carburant en indiquant tous les renseignements qui permettront aux responsables d'en effectuer une analyse et de s'assurer de la pertinence des données saisies afin de mieux contrôler l'utilisation du carburant et des véhicules.

#### **3.7.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« Le système de gestion du carburant a dépassé sa vie ultime. Son environnement est archaïque. La réalisation de cette recommandation se fera lors du remplacement de ce système. » (*Échéancier prévu : 31 décembre 2010*)

## **V.4.2. ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

### **1. INTRODUCTION**

Les activités sous la supervision de l'arrondissement comprennent l'acquisition, l'entretien, les réparations et la mise au rancart des véhicules, l'utilisation du carburant et la formation du personnel. Pour réaliser ces activités, l'arrondissement fait principalement affaire avec le CSP-MRA.

Les investissements annuels prévus au programme triennal d'immobilisations (PTI) de l'arrondissement en vue du renouvellement de la flotte de véhicules se chiffrent à 1,000 M\$, 1,383 M\$ et 1,419 M\$ pour les années 2007, 2008 et 2009. Les budgets d'exploitation pour 2008 et 2009 sont respectivement de 5,738 M\$ et 6,153 M\$.

En mai 2009, la flotte de véhicules de l'arrondissement comprenait 334 véhicules et équipements, dont 330 ont été acquis par l'arrondissement et 4 sont en location. Les véhicules et les équipements dont l'arrondissement est propriétaire représentent une valeur de remplacement de 22,9 M\$ et l'âge moyen est de 10,54 ans, alors que la valeur de remplacement des véhicules loués serait de 354 000 \$. Ces véhicules sont gérés par la Direction des services administratifs, de concert avec les autres unités administratives de l'arrondissement (Direction des travaux publics, Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises).

### **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Cette vérification a pour objectif de s'assurer de la saine gestion des activités entourant la flotte de véhicules. À cette fin, nous avons examiné les acquisitions et les locations de véhicules, leur entretien et leurs réparations, l'approvisionnement et la distribution des carburants et la mise au rancart des véhicules.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur l'année 2008 et la période de janvier à novembre 2009.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

#### 3.1. RÔLE ET RESPONSABILITÉS

##### 3.1.A. Contexte et constatations

L'adoption du nouveau modèle organisationnel, tel qu'il est défini dans le sommaire décisionnel de mars 2005, prévoyait qu'une entente de services soit conclue entre les arrondissements, les services centraux et le CSP-MRA, le but étant de définir un encadrement administratif qui permette de faciliter les échanges entre les parties. La réalisation d'un projet d'entente fut confiée, par la direction du Service des affaires corporatives (à l'époque), au CSP-MRA. Une première ébauche d'un document a été produite pour l'exercice 2005, *Entente de services 2005*, et une seconde en 2006, *Entente de services 2006*. Ces ententes devaient prévoir les services de base qui assuraient le maintien des véhicules (volume d'affaires garanti) ainsi que les coûts liés à ces services (volume d'affaires au choix du client).

L'élaboration d'un projet d'entente entre les arrondissements, les services centraux et le CSP-MRA a donné lieu à de nombreuses rencontres, propositions et contre-propositions.

##### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que, jusqu'à présent, il n'a pas été possible pour les parties d'en venir à un consensus menant à la signature d'une entente. Cette situation a eu un effet important en ce qui concerne la qualité des échanges entre l'arrondissement et le CSP-MRA.**

**À notre avis, malgré les difficultés survenues au cours des tentatives d'élaboration d'une entente de services entre l'arrondissement et le CSP-MRA, il est essentiel qu'une entente semblable soit élaborée. Un tel document permettrait d'encadrer l'ensemble des relations entre l'arrondissement et le CSP-MRA. Il servirait à répertorier et à mettre à jour l'ensemble des demandes de l'arrondissement (p. ex. priorité des réparations, estimations des coûts nécessaires, type de renseignements à produire et autorisation requise), les engagements et les services offerts par le CSP-MRA (p. ex. délai d'immobilisation, qualité de service, garantie, communication des renseignements, horaire de travail, facturation), ainsi que les responsabilités de chacun des intervenants (rôle du CSP-MRA auprès du gouvernement du Québec).**

### 3.1.B. Recommandations

**Nous recommandons à la direction de l'arrondissement, de concert avec le CSP-MRA, de conclure une entente qui devra inclure tous les éléments pertinents devant régir leurs relations d'affaires afin de disposer d'un cadre de référence qui facilitera l'exercice de leurs responsabilités respectives.**

### 3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Nous allons présenter au CSP-MRA une proposition d'entente définissant les rôles et les responsabilités de chacun sur des points spécifiques : SAAQ (projet de loi 430, immatriculation, permis de circulation spéciaux), devis, réparation, garantie, carburant, MIR (rapports, base de données), échéance, coûts, inspection des véhicules neufs ou loués, etc. (**Échéancier prévu : septembre 2010**)*

*Conclure au fur et à mesure des ententes spécifiques avec le CSP-MRA, par exemple concernant la SAAQ (permis spéciaux, projet de loi 430, immatriculation, etc.).*

*Dans les ententes, définir les services, les limites de responsabilités, les démarches et les délais, les horaires, etc. »*

## 3.2. SYSTÈME D'INFORMATION DE GESTION ET REDDITION DE COMPTES

### 3.2.A. Contexte et constatations

Les personnes responsables de la gestion de la flotte doivent connaître les tâches qu'elles ont à accomplir et les priorités sur lesquelles devront être centrés leurs efforts. De plus, pour qu'elles puissent évaluer dans quelle mesure cette gestion est effectuée selon les attentes prévues, un système d'information adéquat doit être mis en place et des mécanismes de reddition de comptes systématiques et permanents doivent exister. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement et inclure des renseignements pertinents sur l'évaluation des résultats atteints au cours de la période couverte.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que pour effectuer la gestion de sa flotte de véhicules, l'arrondissement ne dispose d'aucun système de gestion informatisé pour traiter l'ensemble de ses opérations, particulièrement pour les acquisitions, l'entretien et les réparations, ainsi que pour les mises au rancart des véhicules. Pour le moment, seule une liste d'inventaire des véhicules sur fichier électronique est maintenue par l'agent de gestion en ressources financières et matérielles.**

Mentionnons toutefois que le CSP-MRA, qui effectue l'entretien et les réparations de la majorité des véhicules de l'arrondissement et distribue la majeure partie du carburant pour les véhicules de l'arrondissement, dispose du système MIR (maintenance, inspection et réparation) pour la gestion de l'entretien et des réparations des véhicules ainsi que d'un système de gestion des carburants pour la distribution du carburant. À partir de ces systèmes, le CSP-MRA produit plusieurs rapports et en transmet certains à l'arrondissement. Par exemple :

- Une liste d'inventaire semestriel, *Grille décisionnelle de planification d'achat des appareils des clients du CSP-MRA*, est offerte sur demande. Cette liste est utilisée par les gestionnaires de l'arrondissement pour déterminer les véhicules à remplacer;
- Un rapport sur la facturation, envoyé deux fois par mois. Il s'agit en fait de la facture et des copies des bons de travail. Ce rapport ne fait pas l'objet d'un examen par des personnes responsables de la gestion de la flotte. Les gestionnaires de divisions utilisent pour leur part les données du suivi budgétaire pour exercer un contrôle sur les coûts d'entretien et de réparation;
- Des rapports sur la consommation d'essence. Ces rapports ne sont pas utilisés par les personnes responsables de la gestion de la flotte. Toutefois, à la Division de la voirie, les données de ces rapports font l'objet de questionnement de la part du gestionnaire responsable. Des actions sont prises lorsque cela est nécessaire.

**Considérant ces renseignements insuffisants pour la gestion de leur flotte, certains clients du CSP-MRA, dont l'arrondissement, désiraient disposer de nouvelles fonctionnalités qui leur permettraient d'extraire et d'analyser plus efficacement des données relatives à leur facturation.**

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté une insuffisance de renseignements pertinents pour permettre aux clients du CSP-MRA de bien gérer leur flotte de véhicules.**

Pour ce faire, diverses modifications seront apportées au système MIR. Il est prévu que ces nouvelles fonctionnalités seront ajoutées au début de 2010 et permettront de répondre aux attentes formulées. **L'arrondissement pourra, avec les nouvelles fonctionnalités, procéder aux analyses qui, jusqu'à maintenant, devaient être faites manuellement.** En ce qui concerne l'accès aux données informatisées se rapportant à la consommation de carburant, il n'est toujours pas accessible, ce qui ne permet pas à l'arrondissement d'effectuer des analyses.

De plus, depuis la fin de novembre 2009, l'arrondissement a développé une application informatisée permettant de compiler les coûts d'entretien et de réparation par véhicule et d'effectuer des recherches sur les bons de travail (pour le moment, seulement les années 2008 et 2009 sont accessibles) en fonction de mots clés (p. ex. frein, essuie-glaces, gonflage de pneus, etc.). Cette application demeure en rodage, des tests ont été effectués, mais son utilisation par les gestionnaires n'a pas encore débuté.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que, à l'exception de certains rapports spécifiques et des rapports produits par le CSP-MRA, l'arrondissement ne produit pas systématiquement de rapport sur la gestion de sa flotte de véhicules, notamment en ce qui concerne les véhicules acquis et entretenus par des fournisseurs externes ou ceux en location à long terme. Cependant, les sujets comme l'entretien, les réparations et la consommation de carburant sont discutés au cours des séances de travail. Les renseignements utilisés par les gestionnaires sont fragmentaires et sont plus issus de leur expérience, plutôt que produits par un système de renseignements adéquat.**

Une saine gestion du parc de véhicules exige des renseignements fiables et pertinents qui permettent de renforcer les contrôles de gestion, notamment en matière de planification de la flotte, d'analyse des dépenses et de conformité aux politiques et aux directives de l'arrondissement. Pour disposer de ces renseignements et pour faciliter la prise de décision, il faudrait qu'un système puisse générer minimalement les rapports suivants :

- Un rapport sur l'historique des coûts d'utilisation par véhicule (ratio du coût par kilomètre ou heures d'utilisation) permettrait d'établir un contrôle adéquat des dépenses d'entretien et aussi d'élaborer une stratégie à long terme pour le renouvellement de la flotte;
- Un rapport périodique des coûts de consommation de carburant par véhicule (ratio du nombre de litres par kilomètre ou heures d'utilisation) permettrait aux gestionnaires d'établir des comparaisons de consommation entre les véhicules;

- Un rapport compilant les coûts d'utilisation par véhicule permettrait de connaître le coût total annuel pour l'ensemble des véhicules d'une activité et d'en évaluer leur performance;
- Un rapport sur les délais d'immobilisation des véhicules permettrait d'exercer une analyse continue et une évaluation systématique du temps consacré aux réparations et à l'entretien;
- Un rapport sur la fréquence des réparations permettrait de faire ressortir les usages abusifs des véhicules, la qualité et la fiabilité des réparations effectuées.

#### **CONSTATATION**

Nous avons constaté qu'il manque plusieurs rapports, notamment les rapports énumérés au paragraphe précédent. L'absence de tels rapports ne permet pas aux gestionnaires de produire des analyses complètes au moment opportun en vue de maximiser la prise de décision. Par conséquent, la direction de l'arrondissement n'est pas informée adéquatement sur la gestion de sa flotte de véhicules (p. ex. coût d'exploitation des véhicules ayant dépassé leur point optimal d'utilisation). Il est à noter que ces rapports devraient tenir compte autant des véhicules entretenus par des fournisseurs externes que de ceux entretenus par le CSP-MRA.

#### **3.2.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction des services administratifs de l'arrondissement d'exercer un suivi auprès du CSP-MRA pour que les fonctionnalités requises du système MIR soient développées, et d'effectuer des représentations pour que le suivi de l'entretien et des réparations des véhicules entretenus par les fournisseurs externes soit intégré à ce système afin de permettre la production de rapports de gestion pertinents qui favorisent une prise de décision éclairée et ainsi améliorer la gestion de la flotte de véhicules.

#### **3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« Une première étape vient d'être franchie avec le développement d'une interface du système MIR qui permettra aux clients du CSP-MRA, arrondissements et services centraux, d'avoir un accès direct aux données numériques de leur facturation. Nous en sommes à la phase des tests avec les utilisateurs. (**Échéancier prévu : mars 2010**)

Pour les développements ultérieurs, des besoins déjà identifiés par les arrondissements et validés par la DSI, un dossier est en cours de préparation, avec la collaboration de la DSI, pour

*soumettre l'ensemble du projet à financer et à réaliser au comité de planification stratégique de celle-ci. » (Échéancier prévu : 30 juin 2010)*

### 3.3. INVENTAIRE DES VÉHICULES

#### 3.3.A. Contexte et constatations

L'inventaire des véhicules de l'arrondissement doit inclure les renseignements de base sur les véhicules qu'il possède (p. ex. caractéristiques du véhicule, date d'acquisition, âge du véhicule, coût d'acquisition) afin de permettre la réalisation d'analyses en vue de leur renouvellement, de leur mise au rancart et d'informer les gestionnaires sur les véhicules dont ils peuvent disposer pour réaliser leurs opérations. Cet inventaire doit être complet et des mécanismes de mise à jour doivent être en place afin d'assurer son intégralité. Finalement, un inventaire matériel doit être exécuté périodiquement pour s'assurer de son exactitude.

Une liste d'inventaire est préparée par l'arrondissement et les renseignements sont transmis au CSP-MRA pour la mise à jour des véhicules enregistrés au système MIR et au système de gestion des carburants, ce qui permet d'effectuer un suivi des exigences du projet de loi 430 et de réaliser les opérations en vue de l'immatriculation des véhicules.

La liste d'inventaire de l'arrondissement est maintenue à jour à la suite des démarches effectuées en vue de l'acquisition et de la mise au rancart des véhicules.

Afin de nous assurer de l'exactitude des données indiquées sur la liste d'inventaire de l'arrondissement et de celles enregistrées dans le système MIR, nous avons procédé à une conciliation d'une liste d'inventaire produite par le système MIR du CSP-MRA en date du 9 novembre 2009 et de celle de l'arrondissement en date du 4 novembre 2009. **La comparaison de ces deux listes nous a permis de constater l'existence de 13 erreurs (3,8 %) :**

- L'arrondissement a oublié d'inclure cinq appareils dans son inventaire;
- L'arrondissement a inscrit trois appareils, chacun sur deux numéros d'inventaire différents;
- L'arrondissement a inscrit un véhicule qui a été mis au rancart;
- Le CSP-MRA n'a pas retranché de sa liste trois appareils qu'il a retournés au fournisseur;
- Le CSP-MRA a retranché de sa liste un appareil qui est toujours en service.

#### CONSTATATION

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de conciliation périodique de l'inventaire de l'arrondissement avec les données produites par le système MIR du CSP-MRA.

#### 3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des services administratifs de concilier périodiquement, avec le CSP-MRA, son inventaire de véhicules pour déceler toute différence et pour apporter les correctifs requis afin que chaque unité administrative possède une information à jour sur ses véhicules et puisse éviter des retards dans la réalisation des opérations.

#### 3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Nous allons semestriellement concilier nos inventaires avec le CSP-MRA et les divisions respectives et mettre à jour notre inventaire minimalement chaque mois. » (**Échéancier prévu : juin 2010**)

### 3.4. ACQUISITION ET MISE AU RANCART

L'acquisition et la mise au rancart des véhicules doivent être effectuées à la suite d'une analyse exhaustive des besoins et s'appuyer sur des critères pertinents. Ces transactions doivent suivre les politiques et les procédures en vigueur à la Ville et les raisons les justifiant doivent être clairement indiquées dans les sommaires décisionnels prévus à cet effet pour être autorisées par le conseil d'arrondissement.

La très grande majorité des acquisitions réalisées par l'arrondissement a pour but de remplacer des véhicules existants. Quelques nouveaux véhicules sont parfois achetés pour combler de nouveaux besoins.

Pour bien planifier ces transactions, il faut que les données des années antérieures soient examinées et analysées (p. ex. coûts, usage, consommation de carburant, bris anormaux) afin d'effectuer les choix appropriés.

### 3.4.1. ACQUISITION

#### 3.4.1.A. Contexte et constatations

Le processus d'acquisition débute par une évaluation de l'état des véhicules de la flotte de l'arrondissement à l'aide de critères choisis par les gestionnaires de l'arrondissement (âge du véhicule, durée de vie estimée, kilométrage parcouru, etc.). Pour ce faire, des rencontres sont effectuées entre ces derniers pour analyser divers renseignements, dont le rapport *Grille décisionnelle de planification d'achat des appareils*, préparé et présenté par les gestionnaires du CSP-MRA.

À la suite de ces rencontres, le nombre et le type de véhicules que les gestionnaires de l'arrondissement désirent acquérir sont déterminés. Un choix final est effectué en fonction des disponibilités budgétaires. Ainsi, le PTI 2009-2011 de l'arrondissement est de 1,419 M\$, pour 2009 et de 500 000 \$ pour 2010 et 2011. De cette somme, 261 000 \$ sont utilisés pour le remplacement des véhicules nécessaires aux opérations de la Division des services techniques et du soutien logistique aux installations dont les travaux sont effectués sur l'ensemble du territoire des neuf arrondissements de l'ex-Ville de Montréal.

En vue d'évaluer le rythme de renouvellement de la flotte de l'arrondissement, nous nous sommes servis des données de trois rapports préparés par le CSP-MRA au cours des automnes 2006, 2007 et 2008. L'âge moyen des véhicules constituant la flotte de l'arrondissement est respectivement de 11,2 ans, 11,0 ans et 10,3 ans.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à l'examen du rapport le plus récent que nous avons obtenu (mai 2009), que l'âge moyen était de 10,54 ans, comparativement à un âge idéal à atteindre de 8,63 ans, soit un écart de 1,91 an. De l'avis des deux personnes assignées à la gestion de la flotte de véhicules, les investissements prévus pour les prochaines années seront insuffisants pour maintenir l'âge moyen (10,54 ans) de la flotte à son niveau actuel. Des solutions de rechange comme la location à long terme des véhicules sont présentement envisagées. Cependant, nous n'avons obtenu aucun document faisant état des écarts entre les dépenses réelles pour l'acquisition des véhicules, les besoins de remplacement et la location de véhicules à long terme.**

Au cours des quatre prochaines années, selon le rapport *Grille décisionnelle de planification d'achat des appareils de mai 2009* produit par le CSP-MRA, si l'arrondissement effectuait les

remplacements nécessaires en fonction de la durée de vie utile des véhicules (8,63 ans), il lui faudrait investir 5,4 M\$ en 2009 (incluant le retard accumulé), 1,3 M\$ en 2010, 1,3 M\$ en 2011 et 1,1 M\$ en 2012. **Compte tenu du 1,419 M\$ prévu au PTI, le déficit d'investissement pour 2009 sera de 3,981 M\$.**

#### **CONSTATATION**

Nous avons constaté, à la suite des travaux que nous avons réalisés, que, bien que l'arrondissement dispose de certains renseignements sur la flotte de véhicules, dont le rapport *Grille décisionnelle de planification d'achat des appareils*, il ne possède pas de plan directeur d'immobilisations qui refléterait l'ensemble des éléments pertinents pour le renouvellement de la flotte de véhicules. En effet, bien que le rapport produit par le CSP-MRA contienne diverses données sur la flotte de véhicules, dont la liste des véhicules par classes, leur durée de vie, les véhicules ayant atteint ou dépassé cette durée de vie et le coût d'entretien des véhicules, certains renseignements pertinents n'y apparaissent pas. En effet, nous n'y retrouvons pas d'indication sur les objectifs à atteindre, sur la composition optimale du parc de véhicules et sur l'évaluation des options à considérer lorsque l'évolution du plan accuse un retard considérable ainsi que sur l'orientation de louer des véhicules à long terme. De plus, ces renseignements ne sont inclus dans aucun des rapports produits par l'arrondissement.

Il devient donc plus difficile d'avoir une vision d'ensemble de la situation concernant la flotte de véhicules, des risques d'insuffisance de crédit à long terme et des solutions de rechange qui permettraient à l'arrondissement de disposer des véhicules nécessaires à la réalisation de ses opérations.

#### **3.4.1.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction des services administratifs, de concert avec les autres unités administratives d'établir un plan directeur qui inclurait l'ensemble des éléments pertinents sur la flotte de véhicules afin de refléter les orientations de l'arrondissement et de lui permettre de faire les choix appropriés (acquisition, location, mise au rancart) au moment opportun.

#### 3.4.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Lister les critères à respecter pour acquérir ou louer un véhicule, par exemple selon les besoins des opérations, les nouveaux types d'appareils sur le marché, la fiabilité de nos appareils, la disponibilité du budget PTI, l'importance, les stratégies d'opération, etc.

Constituer une liste triennale prévisionnelle des mises au rancart et des remplacements de véhicules (plan directeur), par divisions et par types d'appareils. » (**Échéancier prévu : octobre 2010**)

### 3.4.2. MISE AU RANCART

#### 3.4.2.A. Contexte et constatations

Pour permettre aux gestionnaires de s'assurer du bien-fondé des mises au rancart des véhicules, il importe que des critères de décision soient définis, que les raisons justifiant la mise au rancart soient consignées et qu'elles soient autorisées.

La décision de se défaire ou non d'un véhicule doit être prise judicieusement compte tenu des répercussions sur les coûts d'utilisation. En effet, la mise au rancart prématurée d'un véhicule exigera son remplacement par un autre nouvellement acquis ou loué, alors que son maintien en service sur une période trop longue pourrait engendrer des coûts importants d'entretien et de réparation qui ne pourront être récupérés au moment de sa disposition.

Actuellement, la mise au rancart des véhicules de l'arrondissement est effectuée en considérant plusieurs critères, dont l'âge du véhicule, son état général, les coûts estimés des réparations au cours des mois suivants, sa sécurité et son importance stratégique. Finalement, la mise au rancart d'un véhicule sera fonction des disponibilités budgétaires.

Plusieurs de ces critères sont évalués à partir des renseignements du rapport *Grille décisionnelle de planification d'achat des appareils des clients du CSP-MRA*. Ce rapport indique, par types de véhicules, la durée de vie prévue, l'âge, la consommation de carburant, la lecture de l'odomètre, les coûts d'entretien au cours de la dernière année et les véhicules dont l'âge a atteint l'espérance de vie déterminée par le CSP-MRA. Au cours des rencontres tenues entre les gestionnaires de l'arrondissement et ceux du CSP-MRA, ces derniers présentent ce rapport et répondent aux interrogations des gestionnaires de l'arrondissement.

Pour effectuer les analyses nécessaires au remplacement d'un véhicule, les gestionnaires de l'arrondissement doivent prendre en considération plusieurs données, dont les coûts globaux de

l'entretien, la consommation de carburant et le coût d'acquisition du véhicule. Ces renseignements sont produits par les systèmes du CSP-MRA, mais l'arrondissement ne peut, pour le moment, extraire aisément les données dont il a besoin pour procéder à ces analyses.

En considérant les critères prévus et les renseignements transmis par le CSP-MRA, les gestionnaires de l'arrondissement déterminent, au cours de l'année, les véhicules à mettre au rancart. Un courriel est alors envoyé au gérant de service du garage du CSP-MRA par le chef de division de la direction concernée pour l'informer de la mise au rancart des véhicules, et ainsi annuler l'enregistrement du véhicule au système MIR et au système de gestion des carburants et entreprendre des démarches en vue du retrait de son immatriculation.

Finalement, les mises au rancart des véhicules et leur disposition font l'objet de sommaires décisionnels qui sont transmis au conseil d'arrondissement pour approbation. Ces sommaires indiquent les véhicules à mettre au rancart ainsi que les raisons justifiant cette décision.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que des substitutions de véhicules de dernière minute ont été effectuées. En effet, plusieurs véhicules dont la mise au rancart et la vente aux enchères ont été approuvées par le conseil d'arrondissement ont été remplacés par d'autres n'ayant pas fait l'objet d'une telle approbation. Certains de ces véhicules ont été gardés en service parfois sur de longues périodes.**

Notons, à titre d'exemple, les situations suivantes que nous avons observées lors de notre vérification :

- Le véhicule n° 176-98175, dont la mise au rancart avait été approuvée par le conseil d'arrondissement, est demeuré en service pendant 24 mois avant d'être vendu. Toutefois, un autre véhicule a été vendu aux enchères sous l'identité du premier véhicule;
- Deux véhicules, n° 212-99015 et n° 212-99045, dont l'autorisation de leur mise au rancart avait été approuvée par le conseil d'arrondissement, apparaissent toujours à l'inventaire sept mois plus tard;
- Le véhicule n° 177-98212, dont l'autorisation de mise au rancart avait été obtenue du conseil d'arrondissement, a été mis au rancart 15 mois plus tard. Au cours de cette période, le véhicule devant le remplacer était en service.

Les gestionnaires rencontrés indiquent que les substitutions de véhicules s'expliquent par le fait qu'ils réévaluent les véhicules à mettre au rancart au cours des jours précédant la date de leur

mise aux enchères, et lorsque des déficiences plus importantes sont constatées après que leur choix initial a été effectué, il y a substitution du véhicule. **Nous sommes d'avis qu'effectivement, il peut occasionnellement survenir des situations où des substitutions de véhicules sont justifiées, mais nous en avons obtenu plusieurs cas, ce qui nous apparaît inhabituel.** De plus, étant donné que le numéro des véhicules à mettre au rancart est indiqué au sommaire décisionnel appuyant la décision du conseil d'arrondissement, il faudrait qu'un sommaire décisionnel amendé soit produit avec les renseignements appropriés.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à la suite de l'examen d'un échantillon des sommaires décisionnels utilisés pour la mise au rancart des véhicules de l'année 2009, que ces sommaires ne font état que de motifs sommaires pour justifier la mise au rancart des véhicules (radiation et véhicules qui sont devenus défectueux ou dont les coûts de réparations sont maintenant trop élevés), et qu'ils n'indiquent pas de justifications suffisantes (analyses chiffrées) pour juger des raisons exactes de leur mise au rancart.**

Cet examen a également révélé que les sommaires décisionnels ont fait l'objet des approbations prévues par les différentes instances (chefs de division, directeurs et élus).

#### **3.4.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des services administratifs de faire approuver les mises au rancart des véhicules au moment opportun afin d'éviter des substitutions dans le choix des véhicules à mettre au rancart afin que le conseil d'arrondissement reçoive les renseignements appropriés pour sa prise de décision.**

**Nous recommandons à la Direction des services administratifs de s'assurer que les sommaires décisionnels appuyant la mise au rancart des véhicules fassent état des justifications nécessaires pour appuyer les décisions prises par les différentes instances.**

#### **3.4.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Une directive sur les procédures à respecter au moment des mises au rancart et de la disposition des véhicules est en cours. L'approbation des mises au rancart et de la disposition se*

*fera toujours par sommaire décisionnel lorsque les appareils seront prêts à être vendus.  
(Échéancier prévu : juin 2010)*

*Ajouter une pièce jointe au sommaire décisionnel sur l'évaluation de l'état des véhicules contenant en bref l'âge, le nombre de kilomètres parcourus ou les heures au compteur, la durée de vie utile, etc. et, en conclusion, la raison de la mise au rancart (p. ex. abandon d'activité, coût élevé en réparations, véhicule désuet ou dangereux, etc.). » (Échéancier prévu : mars 2010)*

### 3.5. FACTURATION

#### 3.5.A. Contexte et constatations

Les factures produites doivent être exactes et permettre de retracer aisément les renseignements nécessaires à la gestion de l'entretien et des réparations des véhicules. L'arrondissement reçoit des factures des fournisseurs externes faisant affaire avec l'arrondissement et du CSP-MRA.

**Les factures provenant des fournisseurs externes sont reçues sous forme manuscrite et sont classées dans les dossiers des véhicules pour être analysées au besoin.**

En ce qui concerne les factures du CSP-MRA, elles sont transmises deux fois par mois (au début et au milieu du mois). Chaque facture comprend un sommaire par catégories de dépenses (entretien, location, frais d'administration, etc.), une subdivision par centres de coûts (directions) et des bons de travail. Ces bons de travail peuvent dater de deux, trois et parfois quatre semaines.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que le système de facturation est conçu pour répondre en priorité aux besoins du système comptable (SIMON) et non en vue d'effectuer une gestion de la flotte de véhicules. En effet, les factures présentent les coûts d'entretien et de réparation par catégories de dépenses et non par véhicule.**

**CONSTATATION**

Nous avons constaté que les bons de travail ne sont pas vérifiés par la Direction des services administratifs. Ils sont transmis à la Direction des travaux publics, mais aucune vérification systématique de la facturation n'est effectuée. Les commentaires des gestionnaires indiquent que les bons de travail leur parviennent trop tard pour qu'une comparaison entre les travaux demandés et les travaux exécutés par le CSP-MRA puisse être réalisée.

**CONSTATATION**

Nous avons constaté que le contenu des bons de travail ne permet pas aux utilisateurs d'évaluer aisément les travaux effectués :

- La description des réparations n'est pas regroupée par types de travaux (forfaits) ou selon les principales composantes des véhicules (moteur, transmission, freins, système de refroidissement, etc.);
- Les descriptions ne sont pas toujours explicites (vérifier morceaux, réparer *throttle*, etc.);
- Les bons de travail étant en format PDF, aucune manipulation n'est possible. Des analyses telles que la comparaison du temps par types de réparations ou avec des standards de temps, etc. ne peuvent être évaluées;
- Les dates d'ouverture et de fermeture ne sont pas toujours indiquées;
- Les dates d'arrivée et de sortie du véhicule ne sont pas indiquées, faute de champs spécifiques;
- Une partie des réparations appartenant à un véhicule sont parfois enregistrées sur le bon de travail appartenant à un autre véhicule.

La facturation du CSP-MRA est produite à l'aide du système MIR et ce dernier devrait faire l'objet de modifications sous peu (début 2010). Ces modifications permettront à l'arrondissement d'effectuer plus facilement l'analyse des données relatives à sa facturation.

L'arrondissement n'a pas attendu que le CSP-MRA modifie le système MIR, tel qu'il est mentionné précédemment. Il a développé sa propre application informatisée de sa facturation. Elle permet de compiler les coûts d'entretien et de réparation par véhicule et d'effectuer des recherches sur les bons de travail (pour le moment, seulement les années 2008 et 2009 sont accessibles) en fonction de mots clés (p. ex. frein, essuie-glaces, gonflage de pneus, etc.).

Toutefois, cette application demeure en rodage et son utilisation par les gestionnaires n'a pas encore débuté.

Tous les fournisseurs externes qui transigent avec l'arrondissement pour l'entretien et les réparations des véhicules remettent, en même temps que le véhicule, les factures correspondant aux travaux effectués. Il est alors facile pour le propriétaire du véhicule de vérifier que les coûts facturés pour le travail exécuté correspondent à l'estimation pour laquelle il s'était entendu avec le fournisseur. Advenant un écart, celle-ci peut être corrigée plus rapidement à la satisfaction des deux parties. Nous pensons que l'instauration d'une telle façon de procéder serait avantageuse et permettrait de régler une bonne partie des différends qui opposent les gestionnaires du CSP-MRA à ceux de l'arrondissement.

### 3.5.B. Recommandations

**Nous recommandons à la Direction des services administratifs de faire des représentations auprès du CSP-MRA pour obtenir les bons de travail dûment remplis au moment de la livraison du véhicule afin de permettre aux gestionnaires concernés de s'assurer que le travail convenu a été réalisé au coût prévu et, le cas échéant, que les corrections appropriées sont effectuées le plus rapidement possible.**

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de procéder à la vérification et à l'autorisation des factures transmises afin de s'assurer de leur exactitude et, le cas échéant, d'y apporter les correctifs requis.**

**Nous recommandons à l'arrondissement de prendre les dispositions nécessaires pour compiler par véhicules les coûts d'entretien et de réparation effectués par les fournisseurs externes afin de disposer des renseignements utiles à une prise de décision éclairée.**

### 3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Envoyer une note de service à M. Guy Charbonneau, directeur du Matériel roulant et des ateliers, pour l'aviser que nous désirons obtenir les bons de travail (factures) dans les 24 heures suivant la sortie des véhicules des garages du CSP-MRA.*

*De plus, demander au CSP-MRA d'inscrire le numéro du bon de travail sur l'estimation approuvée. (Échéancier prévu : mars 2010)*

*Compte tenu de la situation actuelle où des retards importants existent au chapitre de la réception des factures, dès la réception de celles-ci, valider les réparations importantes facturées sur les véhicules.*

*Dans la mesure où les factures seront émises à la sortie des véhicules du garage, valider chaque facture concernant les réparations demandées, effectuées et facturées, et éventuellement faire les interventions appropriées pour rectifier toute situation non conforme. (Échéancier prévu : juin 2010)*

*Nous allons imputer les factures de réparation de fournisseurs externes à notre système de suivi des coûts de réparations des appareils effectuées au CSP-MRA. Cela demande l'intervention du programmeur et d'un agent de bureau. » (Échéancier prévu : juin 2010)*

### **V.4.3. ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

#### **1. INTRODUCTION**

Les activités sous la supervision de l'arrondissement comprennent l'acquisition, l'entretien, les réparations et la mise au rancart des véhicules, l'utilisation du carburant et la formation du personnel. Pour réaliser ces activités, l'arrondissement fait principalement affaire avec le CSP-MRA. Cependant, il a de plus en plus recours aux services de fournisseurs externes.

Les investissements annuels prévus au PFI de l'arrondissement en vue du renouvellement de la flotte de véhicules se chiffrent à 1,6 M\$ depuis 2007. De plus, l'arrondissement utilise des locations à long terme pour assurer la disponibilité de véhicules en nombre suffisant à la prestation de ces services. Les budgets d'exploitation pour 2008 et 2009 sont respectivement de 5,7 M\$ et de 6,4 M\$.

En mai 2009, la flotte de véhicules de l'arrondissement comprenait près de 340 véhicules et équipements, dont 298 ont été acquis par l'arrondissement et 42 sont en location. Les véhicules et les équipements dont l'arrondissement est propriétaire représentent une valeur de remplacement de 21,6 M\$ et l'âge moyen est de 8,62 ans, alors que la valeur de remplacement des véhicules loués serait de 5,2 M\$. Ces véhicules sont gérés par la Direction des services administratifs, de concert avec les autres unités administratives de l'arrondissement (Direction des travaux publics, Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises).

#### **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Cette vérification a pour objectif de s'assurer de la saine gestion des activités entourant la flotte de véhicules. À cette fin, nous avons examiné les acquisitions et les locations de véhicules, leur entretien et leurs réparations, l'approvisionnement et la distribution des carburants et la mise au rancart des véhicules.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur l'année 2008 et la période de janvier à octobre 2009.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

#### 3.1. RÔLE ET RESPONSABILITÉS

##### 3.1.A. Contexte et constatations

L'adoption du nouveau modèle organisationnel, tel qu'il est défini dans le sommaire décisionnel de mars 2005, prévoyait qu'une entente de services soit conclue entre les arrondissements, les services centraux et le CSP-MRA, le but étant de définir un encadrement administratif qui permette de faciliter les échanges entre les parties. La réalisation d'un projet d'entente fut confiée par la direction du Service des affaires corporatives (à l'époque), au CSP-MRA. Une première ébauche d'un document a été produite pour l'exercice 2005, *Entente de services 2005*, et une seconde en 2006, *Entente de services 2006*. Ces ententes devaient prévoir les services de base qui assuraient le maintien des véhicules (volume d'affaires garanti) ainsi que les coûts liés à ces services (volume d'affaires au choix du client).

L'élaboration d'un projet d'entente entre les arrondissements, les services centraux et le CSP-MRA a donné lieu à de nombreuses rencontres, propositions et contre-propositions.

##### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que, jusqu'à présent, il n'a pas été possible d'en venir à un consensus menant à la signature d'une entente entre l'arrondissement et le CSP-MRA. Cette situation a eu un effet important en ce qui concerne la qualité des échanges entre l'arrondissement et le CSP-MRA.**

À notre avis, malgré les difficultés survenues au cours des tentatives d'élaboration d'une entente de services entre l'arrondissement et le CSP-MRA, il est essentiel qu'une entente semblable soit élaborée. **Un tel document permettrait d'encadrer l'ensemble des relations entre l'arrondissement et le CSP-MRA. Il servirait à répertorier et à mettre à jour l'ensemble des demandes de l'arrondissement (p. ex. priorité des réparations, estimations des coûts nécessaires, type de renseignements à produire et autorisation requise), les engagements et les services offerts par le CSP-MRA (p. ex. délai d'immobilisation, qualité de service, garantie, communication des renseignements, horaire de travail, facturation), ainsi que les responsabilités de chacun des intervenants (rôle du CSP-MRA auprès du gouvernement du Québec).**

### 3.1.B. Recommandations

**Nous recommandons à la direction de l'arrondissement, de concert avec le CSP-MRA, de conclure une entente qui devra inclure tous les éléments pertinents devant régir leurs relations d'affaires afin de disposer d'un cadre de référence qui facilitera l'exercice de leurs responsabilités respectives.**

### 3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« En accord avec le principe, nous avons participé aux discussions, mais le dernier projet d'entente proposé en 2006 par le CSP-MRA nous imposait des responsabilités sans spécifier aucunement leur engagement en matière de performance de services et n'a donc jamais été ratifié. Bien que la responsabilité de parvenir à une entente fournisseur/client doive être du ressort du fournisseur de services (CSP-MRA) et non du client (arrondissements) et que nous préférons qu'une entente-cadre pour l'ensemble des arrondissements soit établie, nous sommes toujours prêts à reprendre les négociations en vue de conclure une entente de services et, à cet effet, nous convoquerons une rencontre entre nos représentants désignés et ceux du CSP-MRA. » (Échéancier prévu : mars 2010)*

## 3.2. MISSION ET OBJECTIFS

### 3.2.A. Contexte et constatations

La mission est l'un des principaux éléments qui orientent l'organisation des activités et elle sert de base pour rendre compte. Elle doit préciser les clients, les biens ou les services offerts et les résultats globaux visés.

L'établissement d'objectifs permet d'orienter la planification des activités et d'évaluer les résultats des actions réalisées afin d'apporter les ajustements appropriés. En vue d'en mesurer l'atteinte, des indicateurs de performance pertinents et fiables doivent être élaborés pour faciliter une prise de décision éclairée.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à la suite de l'examen des textes des missions des différentes directions de l'arrondissement, qu'aucune d'entre elles ne fait état de la gestion de la flotte de véhicules. Seule la mission de la Direction des services administratifs positionne cette dernière « en temps qu'expert-conseil en matière des ressources financières et matérielles » de l'arrondissement. D'ailleurs, nous avons constaté que cette direction a embauché un ingénieur spécialement pour gérer la flotte de véhicules de l'arrondissement.**

Compte tenu de cette situation, il nous apparaît approprié que la responsabilité de la gestion de la flotte de véhicules de l'arrondissement soit définie dans la mission de la ou des direction(s) concernée(s). Cette définition permettrait, entre autres, de préciser le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs de l'arrondissement dans la gestion des véhicules.

**En ce qui concerne les objectifs décrits et documentés, les seuls que nous avons obtenus se rapportent à l'atteinte des cibles budgétaires.** Cependant, les gestionnaires rencontrés nous ont mentionné que d'autres objectifs « non officiels » sont également poursuivis par les directions de l'arrondissement. Il s'agit, entre autres, du rajeunissement de la flotte de véhicules, de la réduction des coûts d'entretien et de réparation, de l'augmentation de la disponibilité des appareils, du contrôle de la consommation de carburant et de la diminution des plaintes des citoyens. Selon ces gestionnaires, le suivi de ces objectifs ferait l'objet de discussions au cours de réunions de travail et des actions seraient posées en vue d'apporter les correctifs nécessaires. Par exemple, en ce qui concerne le rajeunissement de la flotte de véhicules, l'âge moyen, selon les renseignements produits par le CSP-MRA, serait passé de 10,12 ans à 8,62 ans de 2006 à 2009.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à la suite de l'examen des renseignements énoncés dans le paragraphe précédent, que la mission et les objectifs concernant la gestion de la flotte de véhicules auraient avantage à être définis et communiqués à l'ensemble du personnel. Plus particulièrement, en ce qui concerne les objectifs, ils doivent être approuvés par la direction de l'arrondissement, énoncés en termes mesurables, appuyés par des indicateurs de performance et porter sur l'ensemble des opérations réalisées.**

### 3.2.B. Recommandations

**Nous recommandons à la direction de l'arrondissement qu'elle demande aux directions concernées d'indiquer clairement dans leur mission leur rôle en tant que gestionnaire de la flotte de véhicules et de poursuivre des objectifs mesurables appuyés par des indicateurs de performance qui permettront de canaliser les efforts du personnel en vue d'atteindre les résultats visés.**

### 3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Nous sommes d'accord avec la recommandation. Les actions correctives se regrouperont sous trois volets :

- 1) *La révision des missions des directions concernées afin de refléter leur rôle de gestionnaire de parc automobile;*
- 2) *La création d'un organigramme des responsabilités. Ce document associera les postes opérationnels avec responsabilité de gestion et les postes fonctionnels comportant un rôle de conseil ou d'assistance;*
- 3) *L'élaboration d'indicateurs de performance selon les données disponibles et l'établissement d'objectifs mesurables en rapport avec ceux-ci. » (Échéancier prévu : juin 2010)*

## 3.3. ACQUISITION ET MISE AU RANCART

### 3.3.1. PLAN DIRECTEUR

#### 3.3.1.A. Contexte et constatations

En vue d'évaluer le rythme de renouvellement de la flotte de l'arrondissement, nous nous sommes servis des données de trois rapports préparés par le CSP-MRA en date de novembre 2006, 2007 et 2008. L'âge moyen des véhicules constituant la flotte de l'arrondissement est respectivement de 10,12 ans, 9,85 ans et 9,12 ans. Toutefois, dans le rapport le plus récent que nous avons obtenu (mai 2009), l'âge moyen était de 8,62 ans, comparativement à un âge idéal à atteindre de 8,0 ans, soit un écart de 0,62 an. De l'avis des gestionnaires rencontrés, le rajeunissement de la flotte au cours des dernières années serait dû au fait que l'arrondissement a procédé à la mise au rancart de vieux véhicules et en a loué d'autres à partir des sommes prévues à son budget de fonctionnement. En effet, selon eux, compte tenu des sommes limitées pour le renouvellement des véhicules, l'arrondissement doit compenser cet écart en effectuant davantage de location à long terme.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté qu'il n'existe pas de document faisant état des écarts entre les dépenses réelles pour l'acquisition des véhicules et les besoins de remplacement, ainsi que de l'orientation prise de louer des véhicules à long terme.**

Au cours des quatre prochaines années, selon le rapport *Grille décisionnelle de planification d'achat des appareils de mai 2009* produit par le CSP-MRA, si l'arrondissement effectuait les remplacements nécessaires en fonction de la durée de vie utile des véhicules, il lui faudrait investir 5 M\$ en 2009 (incluant le retard accumulé). Ainsi, en 2009, compte tenu des 1 615 M\$ prévus au PTI, le déficit d'investissement sera de 3 385 M\$.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté, sur la base des travaux réalisés, que l'arrondissement ne possède pas de plan directeur d'immobilisations qui refléterait l'ensemble des éléments pertinents pour le renouvellement de la flotte de véhicules. Néanmoins, notons que l'arrondissement dispose de certains renseignements sur la flotte de véhicules, dont le rapport *Grille décisionnelle de planification d'achat des appareils*.**

**3.3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des services administratifs, de concert avec les autres unités administratives, d'établir un plan directeur qui inclurait l'ensemble des éléments pertinents sur la flotte de véhicules afin de refléter les orientations de l'arrondissement et lui permettre de faire les choix appropriés (acquisition, location, mise au rancart) au moment opportun.**

**3.3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Nous sommes d'accord avec la recommandation. Dans le cadre de notre prochain exercice de planification triennale d'acquisition de véhicules 2011-2013, nous documenterons, dans un plan directeur, les orientations qui seront prises à partir des informations de gestion de parc automobile disponibles à ce moment-là. L'instauration du plan directeur comme outil de travail permanent nous permettra d'élaborer des stratégies sur un horizon à plus long terme. »*  
**(Échéancier prévu : décembre 2010)**

### 3.3.2. PROCESSUS D'ACQUISITION

#### 3.3.2.A. Contexte et constatations

L'acquisition des véhicules est enclenchée peu après l'adoption du PTI par le conseil d'arrondissement. Notre vérification a consisté à nous assurer du respect des procédures et de la conformité à la *Loi sur les cités et villes* (article 573) par les gestionnaires quant à l'acquisition des véhicules. Nous avons donc effectué la vérification de l'acquisition de quatre appareils.

Tableau 9 – Acquisition de véhicules

Item n°	Numéro de véhicule	Description	Type d'acquisition	Montant
1	539-07321	Balai aspirateur	Appel d'offres public	193 703 \$
2	825-07189	Souffleuse	Gré à gré	77 658 \$
3	414-08379	Tracteur	Appel d'offres sur invitation	73 339 \$
4	414-09401	Tracteur	Appel d'offres sur invitation	95 168 \$

Pour ces appareils, nous avons examiné l'existence de contrôles clés à différentes étapes du processus d'acquisition, tels que :

- le cahier des charges;
- les soumissions des fournisseurs;
- le choix du plus bas soumissionnaire conforme;
- les sommaires décisionnels du conseil d'arrondissement (lorsque applicable).

Les résultats obtenus révèlent que dans tous les cas examinés, les fonds nécessaires pour l'achat étaient prévus au budget du PTI ou au budget de fonctionnement de l'arrondissement et que la livraison du véhicule s'est faite dans un délai raisonnable.

#### CONSTATATION

Nous avons constaté que pour l'acquisition de la souffleuse, l'arrondissement a procédé à une acquisition de gré à gré au lieu d'effectuer un appel d'offres sur invitation. Les gestionnaires justifient leur décision en soulignant qu'un premier appareil avait été acheté en 2004 grâce à un appel d'offres public et qu'ils estimaient important de se procurer un appareil de marque identique à ceux utilisés par l'arrondissement afin de maintenir une uniformité dans les équipements. Pour ces raisons, les gestionnaires n'ont pas procédé à un appel d'offres sur invitation et ils ont effectué une commande au fabricant. Notons qu'en 2006, l'arrondissement a procédé de la même façon pour l'acquisition d'un autre appareil.

#### 3.3.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de respecter le mode d'octroi de contrats prévu par la Loi pour solliciter le marché afin de s'assurer d'obtenir les meilleurs prix possible.

#### 3.3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Dorénavant, afin de nous conformer à la recommandation, une attention particulière sera portée au mode d'octroi de tous nos contrats afin de bien nous assurer de respecter les prescriptions édictées par la Loi. » (Échéancier prévu : février 2010)*

### 3.4. LOCATION DES VÉHICULES

#### 3.4.A. Contexte et constatations

Les locations de véhicules peuvent être effectuées pour répondre à un besoin ponctuel ou, à plus long terme, en vue du remplacement d'un véhicule mis au rancart. Les locations à long terme permettent à l'arrondissement de disposer d'un véhicule entretenu par un fournisseur externe et de l'acquérir de celui-ci à la fin du contrat (crédit-bail). Ces locations sont financées par le budget de fonctionnement.

Les locations prennent de plus en plus d'importance dans le budget de l'arrondissement. Leurs coûts représentaient environ 1,6 M\$ en octobre 2009, 1,6 M\$ en 2008 et 1,2 M\$ en 2007. Selon les gestionnaires, cette situation résulterait en partie du sous-financement du PTI de l'arrondissement et du souci de réduire les coûts d'entretien et de réparation ainsi que les délais d'immobilisation au CSP-MRA.

Les types de locations présentement réalisés par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie sont :

- les locations à court terme de véhicules sans opérateur pour des besoins de dépannage (p. ex. camionnettes, équipements). Elles sont effectuées soit auprès du CSP-MRA ou d'un fournisseur externe. Ce type de location est marginal et représente moins de 5 000 \$ par année et nous n'avons pas réalisé de travaux de vérification à ce sujet;
- les locations de véhicules légers et lourds sans opérateur pour un usage prolongé (p. ex. durée de quatre à cinq ans pour des camionnettes, chargeurs, tracteurs, balais, etc.). Ces locations constituent la majorité des coûts de location et sont effectuées auprès de fournisseurs externes. Elles comprennent aussi l'entretien du véhicule et prennent parfois la forme de locations-ventes (crédit-bail). Il est à noter que, en 2009, le CSP-MRA a mis en place un fonds de location. Ce fonds a été créé dans le but de contrer les locations de plus en plus nombreuses que les arrondissements font chez les fournisseurs externes. L'entretien des véhicules est compris dans le coût de location et la possibilité d'acheter le véhicule en fin de bail. Pour le moment, l'arrondissement ne s'est pas prévalu de cette option, car il entretient certaines réserves sur les délais d'immobilisation;
- les locations de véhicules légers et lourds avec opérateur pour des besoins ponctuels effectués par billets d'outillage.

Pour les contrats de location de véhicules légers et lourds sans opérateur pour un usage prolongé, nos travaux ont porté sur la vérification de six contrats dont certains comprennent plusieurs appareils. Ils représentent un peu plus de la moitié des appareils en location.

**Tableau 10 – Contrats de location**

Item n°	Type de véhicules	Nombre d'unités	Période de location	Type d'acquisition utilisé	Montant
1	Balai aspirateur	3	2008-2012	Entente-cadre de la Direction de l'approvisionnement	948 014 \$
2	Souffleuse	1	Hiver 2008-2009	Gré à gré	45 847 \$
3	Équipement de déblaiement	11	2006-2011	Appel d'offres public	2 474 310 \$
4	Équipement de déblaiement	3	2007-2012	Appel d'offres public	1 203 881 \$
5	Équipement de déblaiement	6	2007-2012	Appel d'offres public	1 329 226 \$
6	Équipement de déblaiement	4	2009-2014	Appel d'offres public	878 901 \$

Pour ces contrats de location, nous avons examiné si le processus utilisé respecte les lois et les règlements en vigueur, s'ils sont appuyés par une analyse suffisamment détaillée permettant de les justifier et si les autorisations requises ont été obtenues.

Les résultats de nos travaux révèlent que pour les six cas vérifiés, les fonds nécessaires pour la location étaient prévus au budget de fonctionnement de l'arrondissement et que la livraison du véhicule s'est faite dans un délai raisonnable. Nous avons constaté que le processus d'achat habituel établi par la Ville a été suivi et que les contrats ont été octroyés au plus bas soumissionnaire conforme.

**CONSTATATION**

**Nous n'avons pas obtenu d'étude complète sur toutes les locations effectuées au cours des dernières années qui démontre que ces locations sont préférables à l'acquisition de nouveaux véhicules ou à la réparation des véhicules à remplacer. En effet, nous avons obtenu uniquement une étude réalisée en 2006 concernant les véhicules de déneigement (dix tracteurs et deux tracteurs-chargeurs), qui fait état des coûts de location à long terme (cinq ans) et des économies des coûts d'entretien des véhicules à remplacer (deux tracteurs pour le déblaiement des trottoirs et cinq chenillettes).**

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté, dans le cas de l'item n° 2, que l'arrondissement a effectué une négociation de gré à gré et n'a pas procédé à un appel d'offres sur invitation, car, en 2006, il avait déjà acquis un véhicule auprès de ce fournisseur à la suite d'un appel d'offres public. Cependant, cette façon de procéder ne respecte pas le processus en vigueur à la Ville ni les dispositions à la *Loi sur les cités et villes* (article 573), laquelle prévoit que pour tout contrat de 25 000 \$ à 99 999 \$ il faut procéder par une double invitation.**

Nous avons également effectué certains travaux en vue de nous assurer de la conformité du mode d'octroi de contrats. Ainsi, à notre demande, le CSP-MRA a effectué une étude plus approfondie de certains appels d'offres.

Pour les locations des équipements de déblaiement n° 3 et n° 4, le CSP-MRA a constaté les éléments suivants :

- Le cahier des charges exigeait des appareils de modèle TU-900, alors que ceux livrés sont des modèles TN-900. Selon les prix actuels, les modèles TN-900 valent 17 300 \$ de moins que les modèles TU-900;
- Le cahier des charges, dans le cas de l'item n° 3, n'était pas restrictif à une marque et à un mode d'appareils, contrairement à celui de l'item n° 4, qui spécifiait la marque Benco et le modèle TU-900.

Pour les locations des équipements de déblaiement n° 5 et n° 6, le CSP-MRA a constaté l'élément suivant :

- Pour l'item n° 5, le devis était restrictif à la marque New Holland; même spécification dans le devis de l'item n° 6, sauf qu'une modification a été apportée par *addenda* n° 1, ouvrant la voie aux fournisseurs de toutes les marques.

Mentionnons finalement que nous avons effectué un examen du compte de dépenses des billets d'outillage.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que l'arrondissement a procédé à de nombreuses locations de gré à gré avec un fournisseur pour la location d'appareils utilisés pour le nettoyage des drains de rue même si le total de ces locations se situe entre 24 999 \$ et 100 000 \$. Selon les procédures en vigueur à la Ville et l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*, les gestionnaires de l'arrondissement auraient dû procéder par appel d'offres sur invitation étant donné l'ampleur des travaux à effectuer. Les gestionnaires justifient leur décision par la qualité des services et de l'équipement offerts par le fournisseur. Le taux horaire exigé était identique à celui du CSP-MRA (le CSP-MRA utilise aussi les services de ce fournisseur).**

#### **3.4.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de s'assurer de la conformité à la Loi du processus d'adjudication des contrats de location de véhicules, lequel prévoit que pour tout contrat de 25 000 \$ à 99 999 \$, il faut procéder par une double invitation afin de s'assurer d'obtenir les meilleurs prix possible.**

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de justifier par des analyses appropriées la décision d'effectuer des locations d'équipements à long terme plutôt que des acquisitions ou des réparations. Lorsque la location s'avère l'option la plus avantageuse, les arguments favorisant le choix de faire affaire avec un fournisseur externe plutôt que d'utiliser le fonds de location à long terme du CSP-MRA devraient être démontrés. De plus, les résultats de ces analyses ou du scénario retenu devraient être inclus aux sommaires décisionnels afin de permettre aux membres du conseil d'arrondissement de prendre une décision éclairée.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer l'encadrement de son processus de location d'appareils et, plus particulièrement, d'élaborer des exigences techniques de façon à ce que tous les fournisseurs potentiels puissent soumettre une offre concurrentielle en vue de permettre à l'arrondissement de retenir la proposition la plus avantageuse.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'utiliser le mode d'octroi de contrats approprié afin de respecter les règles en vigueur à la Ville et l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*.

#### **3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

« Dorénavant, afin de nous conformer à la recommandation, une attention particulière sera portée au mode d'octroi de tous nos contrats afin de bien nous assurer de respecter les prescriptions édictées par la Loi. (**Échéancier prévu : prochain appel d'offres**)

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Dans toutes nos décisions d'acquisitions, bien qu'elles ne soient pas toujours documentées, les analyses appropriées sont toujours effectuées afin de sélectionner l'option la plus avantageuse pour nos opérations. Afin de nous conformer à la recommandation, la justification de toute prochaine demande de location d'équipements à long terme sera documentée de façon satisfaisante par des analyses appropriées à partir des informations chiffrées disponibles. Étant donné que le fonds de location à long terme du CSP-MRA n'a été mis sur pied que depuis mai 2009, nous demanderons donc au CSP-MRA pour nos prochains appels d'offres de nous fournir des soumissions et celles-ci seront évaluées au même titre que celles de tout autre fournisseur de services. (**Échéancier prévu : prochain appel d'offres**)

*Nous sommes d'accord avec la recommandation d'améliorer l'encadrement de celui-ci afin de minimiser les risques d'erreurs et d'omissions que la rédaction de cahiers des charges et l'ouverture de soumissions peuvent comporter. Pour y arriver, dès le début du processus et tout au long de celui-ci, un intervenant additionnel, soit la Division des ressources financières et matérielles, sera mandaté par la Direction des travaux publics pour effectuer des vérifications supplémentaires sur l'ensemble des documents produits et reçus et aider ainsi à l'exactitude et à la conformité de ceux-ci. (Échéancier prévu : prochain appel d'offres)*

*À cause de circonstances d'urgence exceptionnelles, nous avons procédé à plus de locations d'appareils pour le nettoyage de drains de rue que prévu habituellement pour une année. Conséquemment, afin de nous conformer à la recommandation, une attention particulière sera portée à l'ampleur des travaux à effectuer et au mode d'octroi de nos contrats afin de bien nous assurer de respecter les prescriptions édictées par la Loi. » (Échéancier prévu : prochain appel d'offres)*

### 3.5. GARANTIE

#### 3.5.A. Contexte et constatations

Le suivi des garanties demande la mise en place d'un système d'enregistrement fiable permettant, à tout moment, une consultation efficace et une imputation de crédit appropriée.

En date du 20 juillet 2009, la flotte de véhicules de l'arrondissement comptait 329 véhicules. De ce nombre, 83 % (273 véhicules) sont entretenus et réparés par le CSP-MRA, 5 % (15 véhicules) le sont par des fournisseurs externes et 12 % (41 véhicules) appartiennent à des locateurs et sont entretenus et réparés par ceux-ci. Les travaux d'entretien et de réparation effectués par le CSP-MRA et par les fournisseurs externes sont garantis pour une certaine période de temps.

Pour ce qui est de l'entretien et des réparations effectués par le CSP-MRA, les gestionnaires de l'arrondissement nous ont informés de problèmes concernant la facturation de pièces et de la main-d'œuvre qui auraient dû être garantis par le CSP-MRA. À ce propos, à la suite d'une réunion tenue le 23 octobre 2009 entre l'arrondissement et le CSP-MRA, **un gestionnaire du CSP-MRA a indiqué que « malheureusement, le système informatique (MIR) ne peut pas empêcher la facturation de travaux qui normalement devraient être sous garantie ».** Ainsi, **il est possible que des travaux sous garantie soient facturés par le CSP-MRA à l'arrondissement. Une recommandation à ce sujet a été incluse dans le rapport adressé au CSP-MRA.**

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté, pour les travaux d'entretien et des réparations effectués par les fournisseurs externes, que l'arrondissement n'a pas mis en place un système lui permettant d'en effectuer le suivi.**

Toutefois, la vérification d'un échantillon de véhicules (véhicules dont le suivi de la garantie est sous la responsabilité de l'arrondissement) montre que le fournisseur avait identifié les pièces sous garantie et les avait remplacées sans frais. Il est à noter que si la tendance à l'agrandissement du parc de véhicules supervisé par l'arrondissement se maintient, il pourrait être avantageux pour les gestionnaires de l'arrondissement de se doter d'un système de suivi des garanties.

#### **3.5.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des services administratifs d'examiner la pertinence de mettre en place un système permettant d'exercer un suivi sur les garanties pour les travaux effectués par des fournisseurs externes.**

#### **3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Nous sommes d'accord avec la recommandation. Actuellement, le volume de travaux effectués par des fournisseurs externes étant limité, les gestionnaires de l'arrondissement réussissent très bien à en faire un suivi satisfaisant. Par contre, nous pouvons peut-être nous attendre à une augmentation du volume des travaux d'ici les 18 prochains mois, il sera alors pertinent d'analyser si l'arrondissement devrait se doter ou non d'un système de suivi des garanties. »  
(Échéancier prévu : juin 2011)*

### **3.6. SATISFACTION DES SERVICES OFFERTS PAR LE CSP-MRA**

#### **3.6.A. Contexte et constatations**

La Direction du matériel roulant et des ateliers est devenue un fournisseur de produits et de services spécialisés qui doit s'adapter continuellement aux demandes des clients. Ainsi, depuis que les clients ont le loisir de confier les travaux d'entretien et de réparation au CSP-MRA ou auprès de fournisseurs externes, le coût et la qualité du service offert deviennent des facteurs importants à prendre en considération par les deux parties.

Au cours des dernières années, le CSP-MRA a mis en place diverses mesures pour connaître et mesurer la satisfaction de la clientèle. Ainsi, à l'automne 2007, un sondage a été effectué. Les objectifs étaient de vérifier les connaissances de la clientèle cible à l'égard de certains produits et services offerts par le CSP-MRA, de mesurer leur niveau de satisfaction et de procéder en conséquence aux développements d'affaires.

D'autres mécanismes ont également été élaborés pour prendre en considération les demandes des clients, dont des réunions entre la chef de division Planification stratégique et relations d'affaires avec les gérants de service des garages municipaux et avec des gestionnaires de certains arrondissements, dont celui de Rosemont–La Petite-Patrie, qui portent sur les divers problèmes rencontrés dans la réalisation des opérations.

#### **CONSTATATION**

**Au cours de la réalisation de nos travaux, les gestionnaires rencontrés de l'arrondissement ont mentionné que les situations problématiques avec le CSP-MRA portaient, entre autres, sur les éléments suivants :**

- **Les estimations des coûts ne seraient pas effectuées en fonction des besoins exprimés;**
- **Les périodes d'immobilisation des véhicules seraient trop longues;**
- **Des devis estimatifs ne sont pas toujours respectés;**
- **Des réparations sont effectuées sans autorisation.**

**Les paragraphes qui suivent détaillent ces constats.**

- **Les estimations des coûts ne seraient pas effectuées en fonction des besoins exprimés.**

Pour les travaux de réparation de la carrosserie de véhicules, le CSP-MRA ne tiendrait pas compte des directives de l'arrondissement sur les réparations à effectuer et proposerait pratiquement des réparations de remise à neuf. La détermination de l'ampleur des travaux à exécuter ne semble pas toujours bien comprise ou expliquée. Dans ces cas, l'arrondissement opte pour faire exécuter des travaux moins élaborés à de meilleurs coûts chez un fournisseur externe.

Pour des travaux similaires, des exemples d'écart importants ont été obtenus entre les coûts convenus par le CSP-MRA et ceux exigés par les fournisseurs externes. Ces exemples concernaient des réparations de véhicules légers.

- **Les périodes d'immobilisation des véhicules seraient trop longues.**

Les gestionnaires font état du fait qu'il arrive fréquemment que des véhicules soient immobilisés pour de longues périodes pour des travaux de peu d'envergure. Notre examen de certains bons de travail nous a effectivement permis de constater des délais d'immobilisation importants pour certains travaux.

- **Des devis estimatifs ne sont pas toujours respectés.**

Les gestionnaires rencontrés mentionnent que le CSP-MRA ne leur fait pas toujours suivre des devis estimatifs amendés pour les prévenir de la hausse des coûts des travaux. À cet effet, nous avons obtenu des factures qui étaient substantiellement supérieures au devis estimatif.

- **Des réparations sont effectuées sans autorisation.**

Le CSP-MRA procède parfois à des réparations de véhicules sans obtenir au préalable l'autorisation des gestionnaires de l'arrondissement. Plusieurs exemples nous ont été fournis.

**La plupart des problèmes ont été discutés avec les gestionnaires du CSP-MRA au cours des réunions de travail. De l'avis du CSP-MRA, des mesures sont prises ou sont en voie d'être prises pour les corriger.** Cependant, les gestionnaires de l'arrondissement s'interrogent sur la capacité du CSP-MRA d'offrir des prix compétitifs et un service de qualité pour l'ensemble de ses activités.

### 3.6.B. Recommandations

Nous recommandons à l'arrondissement de mettre en place des mécanismes appropriés pour résoudre les différends qui existent entre les deux parties. Il conviendrait, à cet effet, de documenter les faits à l'origine des situations dénoncées, de les mettre en perspective objectivement au regard d'une relation d'affaires qui se doit d'être améliorée, avec la ferme intention d'apporter des solutions aux problèmes soulevés qui perdurent depuis déjà un certain temps.

### 3.6.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Nous sommes évidemment d'accord pour poursuivre nos efforts dans la résolution des différends qui existent entre le CSP-MRA et nous, quoique nous aurions souhaité que la responsabilité soit aussi partagée avec le CSP-MRA. » (**Échéancier prévu : 31 décembre 2010**)

## **V.4.4. ARRONDISSEMENT DE VERDUN**

### **1. INTRODUCTION**

Le parc de véhicules de l'arrondissement de Verdun est composé de 135 véhicules (102 légers et 33 lourds) et leur âge moyen est de 10,6 ans. Ces véhicules sont assignés aux diverses unités administratives de l'arrondissement.

La gestion de la flotte de véhicules de l'arrondissement est entièrement assurée par la Direction des travaux publics et soutien à la direction d'arrondissement (Direction des travaux publics). Ses principales responsabilités, à cette fin, sont :

- la planification et l'acquisition des véhicules;
- la location des véhicules à court terme;
- la gestion de l'utilisation des véhicules (permis de conduire, immatriculation, formation);
- l'enregistrement des renseignements pertinents liés à la flotte de véhicules et l'émission des rapports de gestion appropriés;
- l'exploitation d'un garage municipal pour réaliser les entretiens obligatoires pour les véhicules lourds (projet de loi 430), et périodiques pour les véhicules légers et les réparations;
- la mise au rancart et l'aliénation des véhicules.

L'arrondissement utilise rarement les services offerts par le CSP-MRA compte tenu de l'autonomie que lui procure son garage municipal exploité par ses mécaniciens qualifiés. Toutefois, les gestionnaires de l'arrondissement utilisent les guides et les ententes d'achats négociées par la Direction de l'approvisionnement du Service des affaires corporatives (à l'époque) de la Ville de Montréal (achat de véhicules, carburant, pièces de remplacement et formation).

### **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Cette vérification a pour objectif de s'assurer de la saine gestion des activités entourant la flotte de véhicules. À cette fin, nous avons examiné les acquisitions et les locations de véhicules, leur entretien et leurs réparations, l'approvisionnement et la distribution de carburant, les mouvements de pièces de rechange et la mise au rancart des véhicules.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur l'année 2008 et la période de janvier à septembre 2009.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

#### 3.1. ACQUISITIONS ET LOCATIONS DE VÉHICULES

##### 3.1.A. Contexte et constatations

Au 22 juin 2009, le parc de véhicules de l'arrondissement est composé, comme nous l'avons mentionné précédemment, de 135 véhicules (102 légers et 33 lourds), totalisant 7 894 714 \$ (au coût d'acquisition) et leur âge moyen est de 10,6 ans. Ces véhicules sont assignés aux unités administratives de l'arrondissement (voirie et parcs, immeubles, loisirs, sécurité urbaine, aqueducs et égouts, mécanique, etc.).

En vue de la préparation du programme triennal d'immobilisations (PTI) 2009-2011, la Division immeubles, matériel roulant, approvisionnement de la Direction des travaux publics a mis à jour l'inventaire de la flotte de véhicules de l'arrondissement et a établi une valeur de remplacement pour chacun des types de véhicules. **Cet exercice a permis d'estimer la valeur de remplacement de l'ensemble des véhicules de la flotte à 12,5 M\$ et son âge moyen à environ 10 ans.** Ce rapport a été acheminé à la Direction des travaux publics.

À la suite de cet examen, cette division a établi, compte tenu de l'âge et de la valeur actuelle de la flotte de véhicules, **qu'il serait nécessaire d'investir au minimum une somme de 1,5 M\$ annuellement pour maintenir l'âge moyen à 10 ans.**

**Cet investissement, sur un horizon de trois ans (2009-2011), pour l'acquisition de véhicules, a été discuté avec le directeur d'arrondissement et il a été décidé que les sommes prévues ne s'élèveraient qu'à 2 277 M\$ pour trois ans, c'est-à-dire 759 000 \$ annuellement.** Le PTI de l'arrondissement a été adopté par le conseil d'arrondissement le 16 décembre 2008 et le règlement d'emprunt de 759 000 \$ pour financer les coûts de ces acquisitions de véhicules, le 3 février 2009.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à la lumière du rapport de mise à jour de l'inventaire de la flotte de véhicules, que la Division immeubles, matériel roulant, approvisionnement conclut que les investissements prévus sont insuffisants en considérant les investissements effectués au cours des dernières années et celui de 759 000 \$ prévu pour 2009 et les années 2010 et 2011. Par conséquent, si les dépenses d'entretien sont maintenues à leur niveau actuel, l'âge moyen de la flotte ne fera qu'augmenter et sa fiabilité en sera réduite.**

À titre d'exemple, mentionnons que certaines souffleuses ont plus de 40 ans d'existence et un chargeur, plus de 20 ans. D'ailleurs, au cours de nos entrevues, des gestionnaires de la Direction des travaux publics ont exprimé leurs préoccupations quant à la capacité de l'arrondissement d'investir les sommes nécessaires au renouvellement de la flotte de véhicules.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que l'arrondissement ne possède pas de plan directeur d'immobilisation pour le renouvellement de la flotte de véhicules. Il devient donc plus difficile d'avoir une vision d'ensemble de la situation concernant la flotte de véhicules, des risques d'un investissement insuffisant à long terme et des solutions de rechange qui permettraient à l'arrondissement de disposer des véhicules nécessaires à la réalisation de ses opérations.**

De plus, un tel plan permettrait à l'arrondissement d'établir ses priorités, de se fixer des objectifs réalisables, de déterminer la composition optimale de véhicules et de définir des orientations connexes (type de véhicules, consommation d'essence, type de technologie, motorisation, etc.) permettant de mieux connaître en continu l'état de sa flotte et d'évaluer les options à considérer lorsque l'évolution du plan accuse un retard important.

En 2008, les remplacements de véhicules ont totalisé 647 244 \$ pour l'achat de six véhicules. Au 23 juin 2009, une somme de 716 394 \$ pour 10 véhicules était dépensée sur le budget de 759 000 \$. Parmi ces véhicules, quatre ont été achetés usagés à des prix unitaires inférieurs à 15 000 \$ chacun. Les six autres ont été acquis neufs soit d'un concessionnaire à la suite d'appels d'offres diffusés par l'arrondissement, soit par le biais des ententes d'achats regroupés de véhicules que la Direction de l'approvisionnement du Service des affaires corporatives (à l'époque) avait déjà conclues à la suite d'appels d'offres publics (commande ouverte).

Tableau 11 – Acquisitions de véhicules

Année	Usagés	Appels d'offres	Ententes d'achats	Total
2008	0	5	1	6
2009	4	4	2	10

Nous avons sélectionné quatre véhicules usagés achetés en 2009 et neuf véhicules achetés par le biais d'appels d'offres pour les années 2008 et 2009 afin de s'assurer de l'existence des contrôles clés à différentes étapes du processus d'acquisition, notamment en examinant :

- les documents préparés pour déterminer les besoins en matériel roulant et justifier l'acquisition;
- la préparation des plans et des devis (normes techniques);
- les appels d'offres (lorsque applicable);
- les soumissions des fournisseurs;
- l'analyse de conformité technique des soumissions et le choix du plus bas soumissionnaire conforme;
- les autorisations des bons de commande;
- la réception du véhicule dans les délais prévus;
- les sommaires décisionnels et les procès-verbaux des assemblées du conseil d'arrondissement (lorsque applicable);
- l'enregistrement des nouveaux véhicules dans la base de données;
- la vérification physique de ces nouveaux véhicules.

Concernant les quatre véhicules usagés, nous avons obtenu les documents de recherche préparés par les contremaîtres de la mécanique reflétant les coûts pour des véhicules usagés comparables et, finalement, les bons de commande autorisés. **Aucune anomalie n'a été détectée dans le processus d'achat et une vérification physique de ces quatre véhicules a été réalisée.**

**CONSTATATION**

Nous avons constaté, toutefois, qu'il n'existe pas de critères qui auraient été établis par la Direction des travaux publics concernant les achats de véhicules usagés tels que l'âge des véhicules, la certification et le nombre de kilomètres parcourus, le coût, la couleur du véhicule, la balance de garantie, l'état et l'apparence de la carrosserie, etc.

Dans le cadre de la revue des processus d'achats pour les neuf véhicules achetés en 2008 et 2009 par le biais d'appels d'offres (six sur invitation et trois publics) par l'arrondissement, nous avons examiné ces transactions et nous avons consulté les gestionnaires du CSP-MRA pour réviser le processus mis en place et, plus spécifiquement, pour revoir les normes techniques annexées à ces appels d'offres.

Ainsi, les neuf appels d'offres de 2008 et 2009 ont été revus, de même que les autorisations des bons de commande, les sommaires décisionnels et les procès-verbaux des assemblées du conseil d'arrondissement s'y rattachant. De plus, nous avons validé avec le CSP-MRA que ces catégories de véhicules ne faisaient pas partie des ententes d'achats regroupés de véhicules négociées par la Direction de l'approvisionnement du Service des affaires corporatives (à l'époque) de la Ville de Montréal. **À la suite de cet examen, aucune anomalie n'a été détectée à l'exception de l'acquisition d'une souffleuse.**

En 2008, l'arrondissement a acquis, à la suite d'un appel d'offres public, un chargeur avec souffleuse au coût de 341 688 \$. Le devis de ce véhicule a été préparé par la Division immeubles, matériel roulant, approvisionnement avec la collaboration de la Division de la voirie et des parcs de l'arrondissement. L'appel d'offres est daté du 24 juillet 2008 et cinq fournisseurs se sont procuré les documents et trois soumissions ont été reçues; la soumission la plus basse conforme a été retenue. À la suite de l'examen des documents relatifs à cette acquisition, nous avons communiqué avec un des fournisseurs potentiels n'ayant pas soumissionné à l'appel d'offres public afin d'obtenir les motifs de son abstention. La réponse de ce fournisseur potentiel est que le devis est trop restrictif et les spécifications ont été dressées de manière à restreindre la concurrence.

À notre demande, une étude plus approfondie du devis technique du chargeur avec souffleuse a été réalisée par le CSP-MRA le 16 septembre 2009. **Son analyse des spécifications du devis révèle qu'aucun autre fabricant de souffleuses attachées à un chargeur ne pouvait proposer un produit rencontrant certaines des exigences spécifiées dans le devis accompagnant l'appel d'offres.** Ces exigences sont :

- l'existence d'un département de service technique supervisé par un ingénieur qui est à son emploi depuis cinq ans;
- la nécessité que le type de souffleuse requis devait être en production courante depuis plus d'un an;
- l'obligation d'une transmission utilisant un type de réduction de vitesse particulier (engrenages de type planétaire pour la turbine et les convoyeurs).

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que les fournisseurs d'un chargeur avec souffleuse n'étaient pas en mesure de soumissionner de façon concurrentielle et, de ce fait, l'arrondissement n'a pas eu l'assurance d'avoir obtenu le meilleur prix.**

Il convient de noter que l'arrondissement ne possède pas de véhicules en location à long terme, mais procède exceptionnellement à des locations de véhicules à court terme lorsqu'un besoin se présente (p. ex. véhicule de remplacement temporaire).

#### **3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer l'encadrement de son processus d'acquisition de véhicules et, plus particulièrement :**

- **d'établir un plan directeur qui reflète les orientations de l'arrondissement et qui lui permet de faire les choix appropriés au moment opportun;**
- **de développer des critères qui orienteront les décisions quant aux types de véhicules usagés à acquérir tels que le coût, la certification, la consommation d'essence, la garantie;**
- **d'élaborer des exigences techniques de façon à ce que tous les fournisseurs potentiels puissent soumettre une offre concurrentielle en vue de permettre à l'arrondissement de retenir la proposition la plus avantageuse.**

#### **3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Produire un plan directeur d'acquisition de véhicules.*

*Produire un document de référence spécifiant les divers critères d'achat de l'arrondissement pour les véhicules usagés.*

*Mettre en place un mécanisme de contrôle permettant de nous assurer que les documents d'appels d'offres pour l'acquisition de matériel roulant permettent une offre concurrentielle de la part des fournisseurs potentiels. » (Échéancier prévu : 26 novembre 2010)*

### 3.2. RESPECT DES OBLIGATIONS DES UTILISATEURS DE VÉHICULES LOURDS (PROJET DE LOI 430)

#### 3.2.A. Contexte et constatations

La *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, adoptée en juin 1998, encadre le transport routier par véhicules lourds au Québec. Ses objectifs sont d'améliorer la sécurité routière et de protéger le réseau routier. Cette loi oblige les propriétaires et les exploitants de véhicules lourds, dont la masse nette est de plus de 3 000 kilogrammes, à s'inscrire au Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds. De plus, cette loi prévoit l'évaluation et le suivi du comportement des usagers sur la route et en entreprise à partir d'un dossier établi pour chacun d'eux et selon les critères définis.

La Ville de Verdun était inscrite au Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds avant le 31 décembre 2001. À la suite de la fusion des municipalités de l'Île, la responsabilité a été centralisée et le nouveau parc de véhicules de la nouvelle Ville a été immatriculé au nom de la Ville de Montréal. De ce fait, la Ville de Montréal est inscrite au Registre des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds de la Commission des transports du Québec selon le projet de loi 430 et l'arrondissement doit s'assurer du respect du projet de loi 430 pour ses véhicules lourds.

Les responsabilités de l'arrondissement, comme utilisateur de véhicules lourds, sont :

- d'immatriculer les véhicules au nom de la Ville de Montréal/arrondissement de Verdun;
- de maintenir ses véhicules en bon état mécanique;
- de réparer les déficiences constatées au moment d'une « vérification avant départ » (VAD);
- de respecter les normes pour les programmes d'entretien;
- de conserver les documents nécessaires à l'établissement du dossier du véhicule;
- de soumettre ses véhicules à la vérification mécanique périodique (programme d'entretien préventif [PEP]);
- de s'assurer de la compétence et du bon comportement du conducteur.

Pour nous assurer que l'arrondissement s'acquittait bien de ses responsabilités en vertu du projet de loi 430, un échantillon de 5 véhicules lourds a été sélectionné au hasard parmi les 33 véhicules lourds enregistrés de la flotte de l'arrondissement. Les éléments suivants ont été vérifiés :

- La validité du certificat d'immatriculation;

- L'existence d'un calendrier indiquant les inspections mécaniques planifiées et réalisées en vertu du projet de loi 430 (pour les cinq véhicules sélectionnés);
- L'existence de bons de travail pour les entretiens correctifs et la description des réparations contenues dans les dossiers des réparations de chacun des véhicules sélectionnés;
- L'existence de la vignette de conformité, apposée aux cinq véhicules lourds, indiquant la date de l'inspection mécanique;
- L'existence du formulaire d'entretien, rempli et certifié par un mécanicien qualifié par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), indiquant la liste des éléments à vérifier conformément au *Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers* et, pour chacun de ces éléments, la mention « conformité » ou « non-conformité » ainsi que les réparations à effectuer, le cas échéant;
- L'évidence que les mécaniciens sont qualifiés par la SAAQ et qu'une formation adéquate a été reçue (certificat de vérification mécanique);
- L'existence d'un rapport de vérification avant départ (VAD) placé dans chaque véhicule lourd. Le conducteur doit procéder à une vérification visuelle et auditive de certains éléments accessibles du véhicule. Ainsi, le responsable du véhicule sera en mesure de prendre les dispositions pour faire corriger les défauts détectés;
- L'évidence que les défauts constatés et rapportés au cours d'une VAD ont été réparés;
- L'évidence que les permis de conduire des conducteurs de la flotte de véhicules sont validés annuellement auprès de la SAAQ et que les personnes titulaires d'un permis sont autorisées à conduire cette catégorie de véhicules;
- L'évidence que les heures de conduite et de travail sont gérées adéquatement, particulièrement durant les périodes de déneigement (maximum d'heures de travail à respecter).

**Les résultats de notre vérification ont démontré que la flotte de véhicules lourds était, en général, gérée adéquatement afin d'assurer la conformité au projet de loi 430.** Un dossier pour chacun des véhicules assure un accès historique de l'entretien et des réparations de chacun des véhicules. Le formulaire d'entretien obligatoire pour les véhicules lourds a été rempli par des mécaniciens qualifiés et a été conservé pour chacun des véhicules vérifiés. Les permis de conduire sont validés annuellement et des feuilles de temps autorisées par les contremaîtres permettent de gérer les heures de conduite.

#### CONSTATATION

Nous avons constaté, à la suite de la vérification de ces cinq véhicules lourds, qu'un rapport de vérification avant départ (VAD) n'avait pas été rempli. Le conducteur doit, à la demande de l'arrondissement et de la Ville, effectuer une VAD du véhicule et noter ses observations à l'égard de son état mécanique au rapport de vérification de ce véhicule. Par ailleurs, les contremaîtres de l'arrondissement sont aussi tenus de s'assurer que le conducteur remplit la VAD. Nous n'avons pas eu l'évidence que les contremaîtres avaient validé toutes les VAD. Un contrôle est exercé uniquement lorsque le conducteur avise d'une défektivité mécanique. Le Code de la sécurité routière prévoit des amendes en cas d'infraction lorsqu'une VAD n'est pas remplie dans certaines situations. De plus, l'événement est inscrit aux dossiers des propriétaires et exploitants de véhicules lourds.

#### 3.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les dispositions nécessaires pour que tous les conducteurs de véhicules lourds remplissent un rapport de vérification avant départ sur l'état du véhicule afin de s'assurer de son bon fonctionnement et que toutes les défektivités, le cas échéant, sont identifiées et réparées le plus rapidement possible.

#### 3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« *Implanter des mesures de contrôle du respect de l'obligation des chauffeurs de véhicules lourds de remplir leur rapport de vérification avant départ (VAD) et, le cas échéant, d'en transmettre une copie au garage pour corriger les anomalies constatées.* » (**Échéancier prévu : 21 mai 2010**)

### 3.3. ENTRETIEN ET RÉPARATION DES VÉHICULES

#### 3.3.A. Contexte et constatations

La SAAQ exige qu'un programme d'entretien préventif (PEP) respectant les exigences du projet de loi 430 soit mis en place afin de permettre d'assurer un bon état mécanique des véhicules lourds.

Il revient donc à chaque propriétaire de réaliser lui-même le PEP ou de soumettre ses véhicules à un mandataire contre rémunération. Le participant doit démontrer qu'il satisfait aux exigences suivantes du PEP :

- L'entretien préventif devra être fait dans des lieux adéquats, fermés et chauffés, assurant l'accès aux différentes parties du véhicule;
- L'entretien préventif doit être effectué par des mécaniciens qualifiés ayant réussi un examen reconnu par la SAAQ et portant exclusivement sur l'entretien préventif;
- Le PEP doit respecter les exigences concernant la fréquence des entretiens, les éléments mécaniques couverts au cours de chaque entretien ainsi que la tenue de dossiers. La fréquence des entretiens préventifs est différente selon la catégorie de véhicules visée et le kilométrage annuel parcouru;
- Les renseignements et les documents relatifs à l'entretien préventif des deux dernières années d'utilisation du véhicule doivent être conservés et porter la signature du mécanicien qualifié.

Pour les véhicules légers, l'arrondissement a mis sur pied les divers travaux d'entretien à effectuer en s'inspirant des normes des fabricants. Ces travaux consistent principalement en une vérification des freins, du système de refroidissement, du moteur, du système électrique, des pneus, des niveaux et en une lubrification.

**À cet effet, nous avons obtenu l'évidence que des bons de travail pour la vérification complète de cinq véhicules légers, sélectionnés au hasard, ont été produits. Des inspections sont effectuées sur la majorité des véhicules légers tous les six mois.** Pour les véhicules de la sécurité urbaine, une vérification mensuelle est réalisée compte tenu du nombre de kilomètres parcourus, qui est plus élevé par rapport aux autres véhicules de la flotte.

**CONSTATATION**

Nous avons constaté que les délais d'immobilisation et la qualité de l'entretien et des réparations effectués sont uniquement contrôlés par les contremaîtres de la mécanique en fonction de leur expérience et de leur jugement. Les travaux que nous avons réalisés nous ont permis de constater qu'il n'existe pas de normes de temps établies pour l'entretien et les réparations et qu'en conséquence, aucune mesure de la productivité n'est réalisée et comparée avec des secteurs similaires d'activités externes. Ces normes pourraient être apparentées à celles qui sont fixées par les garages externes (p. ex. normes de temps reconnues pour réaliser une réparation ou un entretien, mesure du temps productif, etc.). Les écarts de temps pourraient être ensuite expliqués et justifiés par les contremaîtres responsables de ces employés.

**CONSTATATION**

Nous avons constaté qu'aucune mesure de la qualité des réparations n'est établie à la suite d'une revue des causes des réparations répétitives et/ou similaires. Également, nous n'avons pu obtenir aucune donnée sur la qualité des travaux à partir des essais sur route puisqu'il n'existe aucune donnée sur le taux de rejet des réparations à la suite de ces essais. Pour ce qui est de la valeur du contrôle de la qualité par les contremaîtres, il n'y a pas non plus de données accessibles sur cet aspect de leur travail.

**CONSTATATION**

Nous avons constaté que les contrôles permettant de mesurer le niveau de satisfaction des usagers des services mécaniques se limitent aux commentaires que certains usagers transmettent verbalement aux contremaîtres des mécaniciens. Aucune méthode formelle n'existe pour connaître la satisfaction des usagers des services mécaniques.

Nous avons donc sélectionné deux responsables (chef de division et contremaître) de l'arrondissement qui utilisent la flotte de véhicules ainsi que les services mécaniques, et nous avons communiqué avec eux pour connaître leur degré de satisfaction.

Bien que succincts et minimaux, des commentaires positifs ont été obtenus en regard de la rapidité et de la qualité d'exécution des travaux mécaniques, de la courtoisie des contremaîtres

et des mécaniciens, et de la collaboration des contremaîtres à trouver un véhicule de remplacement.

### 3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'élaborer des normes d'efficacité ainsi que des critères de qualité des travaux d'entretien et de réparation en s'inspirant des secteurs d'activité similaires et de mettre en place des mesures appropriées pour en mesurer l'atteinte. Cet outil de contrôle devrait également prévoir la compilation des coûts engendrés à la suite de la reprise de travaux afin de connaître dans quelle proportion ils contribuent à l'augmentation des coûts de l'activité.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de développer une démarche permettant de mesurer le niveau de satisfaction des usagers et de prendre les mesures appropriées pour remédier aux plaintes et aux commentaires qui leur sont formulés, lorsque requis. Cet outil de mesure devrait également permettre de les consigner et d'en rendre compte à l'autorité requise.

### 3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« *Élaborer des normes d'efficacité et des critères de qualité des travaux d'entretien et de réparation. (Échéancier prévu : 26 novembre 2010)*

*À la suite de l'obtention de l'enveloppe budgétaire nécessaire et à l'implantation d'un système de gestion amélioré, mettre en place un système de mesure de la qualité des travaux afin d'en évaluer l'atteinte. (Échéancier prévu : 25 novembre 2011)*

*À la suite de l'obtention de l'enveloppe budgétaire nécessaire et à l'implantation d'un système de gestion amélioré, compiler les coûts engendrés à la suite de la reprise de travaux. (Échéancier prévu : 24 juin 2011)*

*Développer une démarche permettant de mesurer le niveau de satisfaction des usagers.*

*Effectuer un suivi des plaintes et des commentaires des usagers.*

*Produire un rapport périodique sur le niveau de satisfaction et le suivi des plaintes des usagers. » (Échéancier prévu : 25 novembre 2011)*

### 3.4. GARANTIE

#### 3.4.A. Contexte et constatations

##### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que les contrôles qui sont actuellement en place pour s'assurer du respect des garanties des pièces de remplacement ou des réparations réalisées à l'externe sont insuffisants. En effet, seule une note est ajoutée au dossier du véhicule indiquant qu'une réparation a été effectuée sous garantie.**

Selon les contremaîtres rencontrés, les documents s'accumulent au dossier avec le temps et il est parfois difficile d'obtenir les renseignements portant sur la réparation sous garantie. De plus, étant donné que deux contremaîtres ont la responsabilité de gérer les réparations et la maintenance des véhicules de la flotte, il est essentiel qu'un contrôle indique les garanties en vigueur pour chacun des véhicules afin d'éviter à l'arrondissement de payer des frais supplémentaires.

Lorsqu'un véhicule nécessite des réparations pour lesquelles une garantie est en vigueur, le gestionnaire doit décider si la réparation sera effectuée en atelier ou chez le fournisseur externe. Cette décision doit être prise en fonction du coût de la main-d'œuvre qui sera engendré pour le déplacement du véhicule, en comparaison avec l'estimation du coût de la réparation par l'arrondissement.

##### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté que les coûts mentionnés au paragraphe précédent sont évalués de façon subjective, qu'ils ne sont pas documentés et qu'il n'existe pas de critères pour guider les contremaîtres dans cette prise de décision. De plus, lorsque l'arrondissement effectue les réparations alors que le véhicule ou les pièces de remplacement sont sous garantie, le fournisseur remplace les pièces usagées par des neuves tandis que le coût de la main-d'œuvre est absorbé par l'arrondissement. Toutefois, si la réparation est effectuée chez le fournisseur, ce dernier est responsable de tous les frais.**

### 3.4.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de mettre en place un système approprié lui permettant d'identifier aisément les pièces et les réparations sous garantie afin d'éliminer les risques d'avoir à payer des frais supplémentaires.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'établir des critères élémentaires afin de déterminer si des réparations couvertes par une garantie doivent être effectuées par le fournisseur ou par l'arrondissement.

### 3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Mettre en place un système de suivi des composantes ou des réparations sous garantie. (Échéancier prévu : 21 mai 2010)*

*Établir des critères élémentaires afin de déterminer si des réparations couvertes par une garantie doivent être effectuées par le fournisseur ou par l'arrondissement. » (Échéancier prévu : 21 mai 2010)*

## 3.5. MISE AU RANCART ET ALIÉNATION DES VÉHICULES

### 3.5.A. Contexte et constatations

Pour permettre aux gestionnaires de s'assurer du bien-fondé des mises au rancart des véhicules, il importe que des critères de décision soient définis, que les raisons justifiant la mise au rancart soient consignées et qu'elles soient autorisées.

La décision de mettre ou non un véhicule au rancart doit être prise judicieusement compte tenu de ses répercussions sur les coûts d'utilisation des véhicules. En effet, la mise au rancart prématurée d'un véhicule exigera son remplacement par un véhicule nouvellement acquis alors que son maintien en service sur une trop longue période pourrait engendrer des coûts importants de réparation qui ne pourront être récupérés au moment de sa disposition.

#### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté qu'actuellement le mauvais état de fonctionnement mécanique et la qualité de la carrosserie du véhicule sont les seuls critères retenus pour déterminer les véhicules qui doivent être mis au rancart. Nous avons également constaté que la décision de mettre au rancart repose aussi sur le fait que des véhicules neufs ou usagés ont été achetés et qu'un nombre équivalent de véhicules, habituellement les plus problématiques, doivent être éliminés. L'arrondissement ne connaît pas précisément les coûts liés à cette orientation et n'utilise pas de règles de décision reposant sur un plan précis.**

À notre avis, il serait important que l'arrondissement prenne en considération d'autres critères pour la mise au rancart des véhicules et qu'il détermine les formulaires à remplir ainsi que les autorisations requises. Ces éléments pourraient faire l'objet d'une directive qui permettrait d'assurer que les décisions de mise au rancart sont justifiées.

Les critères de mise au rancart retenus par l'arrondissement pourraient être établis sur un formulaire en considérant les éléments suivants :

- Le kilométrage parcouru et les heures d'utilisation du véhicule;
- L'âge du véhicule;
- Les coûts d'entretien en comparaison des coûts de financement;
- L'apparence et le confort (image, santé et sécurité);
- Les coûts prévisibles pour les deux prochaines années;
- La recherche de nouvelles technologies permettant de réduire les coûts d'utilisation et d'accroître la productivité;
- La préservation de l'environnement;
- Les autorisations requises (contremaître, chef de division et directeur des Travaux publics).

**Actuellement, comme aucune donnée n'est conservée sur les mises au rancart des véhicules, nous n'avons pu nous assurer de la pertinence des six véhicules mis au rancart en 2009.**

### 3.5.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'élaborer une directive qui encadrerait la mise au rancart des véhicules en précisant, entre autres, les critères de décision à adopter, les formulaires à remplir et les autorisations requises afin d'orienter la prise de décision et de favoriser une utilisation optimale des véhicules et des équipements. De plus, tous les documents pertinents devraient être conservés pour justifier les choix exercés.

### 3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Élaborer une directive encadrant la mise au rancart des véhicules.

Établir un système de documentation afin d'obtenir la justification des choix exercés quant à la mise au rancart des véhicules. » (**Échéancier prévu : 21 mai 2010**)

## 3.6. FORMATION DES CONDUCTEURS

### 3.6.A. Contexte et constatations

Les véhicules de l'arrondissement parcourent plusieurs milliers de kilomètres au cours d'une année et ils sont utilisés dans diverses situations par plusieurs conducteurs.

#### CONSTATATION

Nous avons constaté, au cours d'entrevues avec les contremaîtres de la mécanique, que des employés opèrent des véhicules sans avoir reçu au préalable une formation suffisante sur la façon adéquate d'opérer ces équipements. En effet, ces contremaîtres indiquent qu'ils ont expliqué le fonctionnement de ces véhicules au personnel désigné juste avant leur utilisation. Ces situations se sont présentées au cours d'urgences pour remplacer des conducteurs ayant atteint le plafond des heures de travail permis en vertu des lois du travail et de la SAAQ (p. ex. tempête de neige).

Cette pratique contribue à augmenter le risque d'accident, les coûts des réparations de la flotte de véhicules et, finalement, à porter atteinte aux dossiers des propriétaires et exploitants de véhicules lourds (projet de loi 430).

### 3.6.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'offrir une formation suffisante à ses conducteurs afin qu'ils acquièrent les habiletés spécifiques liées à la conduite des véhicules.

### 3.6.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Donner une formation suffisante aux conducteurs afin qu'ils acquièrent les habiletés spécifiques liées à la conduite des véhicules.*

*Mettre en place un système de suivi des formations de tous les conducteurs. » (Échéancier prévu : 25 novembre 2011)*

## **V.4.5. ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT**

### **1. INTRODUCTION**

Le parc de véhicules de l'arrondissement de Saint-Laurent est composé de 228 véhicules (160 légers et 68 lourds) et leur âge moyen est de 10,9 ans. Ces véhicules sont assignés aux diverses unités administratives de l'arrondissement.

La gestion de la flotte de véhicules de l'arrondissement est entièrement assurée par la Direction des travaux publics. Ses principales responsabilités, à cette fin, sont :

- la planification et l'acquisition des véhicules;
- la location des véhicules à court terme (utilisation saisonnière) avec l'assistance de la Direction des services administratifs concernant les appels d'offres;
- la gestion de l'utilisation des véhicules (permis de conduire, immatriculation, formation);
- l'enregistrement des renseignements pertinents liés à la flotte de véhicules et l'émission des rapports de gestion appropriés;
- l'exploitation d'un garage municipal pour réaliser les entretiens obligatoires pour les véhicules lourds (projet de loi 430), et périodiques pour les véhicules légers et les réparations;
- la mise au rancart et l'aliénation des véhicules.

L'arrondissement utilise rarement les services offerts par le CSP-MRA compte tenu de l'autonomie que lui procure son garage municipal exploité par ses mécaniciens qualifiés. Toutefois, les gestionnaires de l'arrondissement utilisent les guides et les ententes d'achats négociées par la Direction de l'approvisionnement du Service des affaires corporatives (à l'époque) de la Ville de Montréal (achat de véhicules, carburant, pièces de remplacement et formation).

### **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Cette vérification a pour objectif de s'assurer de la saine gestion des activités entourant la flotte de véhicules. À cette fin, nous avons examiné les acquisitions et les locations de véhicules, leur entretien et leurs réparations, l'approvisionnement et la distribution de carburant, les mouvements de pièces de rechange et la mise au rancart des véhicules.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur l'année 2008 et la période de janvier à septembre 2009.

### 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

#### 3.1. MISSION ET OBJECTIFS

##### 3.1.A. Contexte et constatations

La mission est l'un des principaux éléments qui orientent l'organisation des activités et elle sert de base pour rendre compte. Elle doit préciser les clients, les biens ou les services offerts et les résultats globaux visés.

La mission de la Division de la mécanique des bâtiments et de l'éclairage des rues a officiellement été définie comme suit : « *Fournir à la Direction de l'arrondissement St-Laurent des services mécaniques au meilleur coût possible et avec un maximum d'efficacité.* »

Les gestionnaires rencontrés de la Division de la mécanique des bâtiments et de l'éclairage des rues indiquent que les objectifs seraient de respecter les montants alloués aux budgets pour la gestion de la flotte et de réduire le plus possible les coûts.

##### **CONSTATATION**

**Nous avons constaté, à partir de ces renseignements, que les objectifs de la Division de la mécanique des bâtiments et de l'éclairage des rues concernant le matériel roulant auraient avantage à être précisés et communiqués à l'ensemble du personnel et à porter sur l'ensemble des opérations qu'elle réalise.**

Ces objectifs devraient être énoncés en termes mesurables et appuyés par des indicateurs de performance. Les objectifs additionnels pourraient, entre autres, porter sur la qualité des réparations effectuées, les délais des réparations ou la satisfaction des usagers.

##### 3.1.B. Recommandations

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'élaborer des objectifs mesurables appuyés par des indicateurs de performance qui permettront de canaliser les efforts du personnel en vue d'atteindre les résultats visés.**

### 3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Diffuser la mission de la Division de la mécanique des bâtiments et de l'éclairage des rues qui a été défini comme suit : "Fournir des services mécaniques au meilleur coût possible et avec un maximum d'efficacité". **(Complété)**

*Mettre sur pied des indicateurs de performance afin d'améliorer l'efficacité des opérations de la Section mécanique de l'arrondissement de Saint-Laurent. (Échéancier prévu : 1<sup>er</sup> mars 2010)*

*Diminuer les délais d'immobilisation des véhicules au garage. Utiliser le rapport quotidien comme indicateur : 80 % des véhicules ne devraient pas être immobilisés plus longtemps qu'un quart de travail à moins d'une obligation. (Échéancier prévu : 31 décembre 2010)*

*Compléter le manuel de procédures de la Section mécanique. » (Échéancier prévu : 1<sup>er</sup> mars 2010)*

## 3.2. ACQUISITIONS ET LOCATIONS DE VÉHICULES

### 3.2.A. Contexte et constatations

Au 15 juillet 2009, le parc de véhicules de l'arrondissement est composé, comme nous l'avons mentionné précédemment, de 228 véhicules (160 légers et 68 lourds). **Le coût d'acquisition de ces véhicules et des équipements totalise 23,4 M\$ et l'âge moyen est de 10,9 ans.** Ces véhicules sont assignés aux unités administratives de l'arrondissement (parcs et loisirs, sécurité urbaine, voirie, électricité et signalisation, aqueducs et égouts, ateliers mécaniques, etc.).

En vue de la préparation du programme triennal d'immobilisations (PTI) 2009-2011, la Division de la mécanique des bâtiments et de l'éclairage des rues de la Direction des travaux publics a mis à jour l'inventaire de la flotte de véhicules de l'arrondissement et a établi une valeur de remplacement pour chacun des types de véhicules. Cet exercice a permis d'estimer la valeur de remplacement de l'ensemble des véhicules de la flotte à 25,0 M\$ et son âge moyen à environ 10 ans. Ce rapport a été acheminé à la Direction des travaux publics.

À la suite de cet examen, cette division a établi, compte tenu de l'âge et de la valeur actuelle de la flotte de véhicules, qu'**il serait nécessaire d'investir au minimum une somme de 2,5 M\$ annuellement pour maintenir l'âge moyen à 10 ans.**

Cet investissement, sur un horizon de trois ans (2009-2011), pour l'acquisition de véhicules, a été discuté avec le directeur d'arrondissement et **il a été décidé que les sommes prévues ne**

s'élèveraient qu'à 4,5 M\$ pour trois ans, c'est-à-dire 1,5 M\$ annuellement. Le PTI de l'arrondissement a été adopté par le conseil d'arrondissement le 15 octobre 2008 et le règlement d'emprunt de 4,5 M\$ pour financer les coûts de ces acquisitions de véhicules, le 2 décembre 2008.

En considérant les investissements effectués au cours des dernières années et celui de 1,5 M\$ prévu pour 2009 et les années 2010 et 2011, la Division de la mécanique des bâtiments et de l'éclairage des rues conclut que les investissements prévus sont insuffisants.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que si les dépenses d'entretien sont maintenues à leur niveau actuel, l'âge moyen de la flotte ne fera qu'augmenter et sa fiabilité en sera réduite.**

D'ailleurs, une analyse de la flotte de véhicules préparée par la Division indique que 65 véhicules ont atteint ou dépassé leur âge limite en 2009 et que la valeur de remplacement de ces véhicules est estimée à 5,2 M\$ (ratio des véhicules à remplacer en comparaison du total de la flotte de véhicules : 20,6 %). **Au cours de nos entrevues, des gestionnaires de la Direction des travaux publics ont exprimé leurs préoccupations quant à la capacité de l'arrondissement d'investir les sommes nécessaires au renouvellement de la flotte de véhicules.**

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que l'arrondissement dispose de certaines études portant sur la flotte de ses véhicules sans toutefois posséder un plan directeur d'immobilisations qui reflèterait l'ensemble des éléments pertinents pour son renouvellement.**

En effet, les études actuelles font état, entre autres, de la valeur de remplacement des véhicules, de la liste des types de véhicules par âge et de certains projets à l'étude pour l'acquisition de véhicules disposant de nouvelles technologies multifonctionnelles. **Toutefois, nous n'y retrouvons ni d'indications sur les objectifs à atteindre et sur la composition optimale du parc de véhicules ni d'évaluation des options à considérer lorsque l'évolution du plan accuse un retard important.**

Il devient donc plus difficile d'avoir une vision d'ensemble de la situation concernant la flotte de véhicules, des risques d'un investissement insuffisant à long terme et des solutions de rechange

qui permettraient à l'arrondissement de disposer des véhicules nécessaires à la réalisation de ses opérations.

### 3.2.B. Recommandations

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de raffiner le plan directeur de la flotte de véhicules réalisé en 2009 et d'inclure tous les éléments pertinents afin d'y refléter les orientations de l'arrondissement et de lui permettre de faire les choix appropriés au moment opportun.**

### 3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Mise à jour du plan directeur des véhicules pour 2010 en vue de planifier le PTI 2011-2013.

*En 2010, un lac-à-l'épaule est planifié avec l'ensemble des contremaîtres et le chef de division des Travaux publics en vue de diminuer la flotte de véhicules et de faire les bons choix. »  
(Échéancier prévu : 31 mars 2010)*

## 3.3. ENTRETIEN ET RÉPARATION DES VÉHICULES

### 3.3.A. Contexte et constatations

La SAAQ exige qu'un programme d'entretien préventif (PEP) respectant les exigences du projet de loi 430 soit mis en place afin de permettre d'assurer un bon état mécanique des véhicules lourds.

Il revient donc à chaque propriétaire de réaliser lui-même le PEP ou de soumettre ses véhicules à un mandataire contre rémunération.

Nous avons validé les renseignements selon lesquels une attestation en vertu du PEP a été reçue avant la fusion avec la Ville de Montréal. L'arrondissement a été accrédité officiellement par la SAAQ en date du 5 novembre 2008 et était donc autorisé formellement à appliquer le PEP avec tous les droits et les obligations prévus par la Loi et sa réglementation. Des vignettes PEP ont été reçues de la SAAQ en utilisant le numéro unique de mandataire de la Ville de Montréal et sont apposées sur tous les véhicules lourds de l'arrondissement au fur et à mesure que les véhicules subissent leur entretien préventif.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que les délais d'immobilisation et la qualité de l'entretien et des réparations effectués sont uniquement contrôlés par les contremaîtres de la mécanique en fonction de leur expérience et de leur jugement. En effet, les travaux que nous avons réalisés nous indiquent qu'il n'existe pas de normes de temps établies pour l'entretien et les réparations et qu'en conséquence, aucune mesure de la productivité n'est réalisée et comparée avec des secteurs similaires d'activités externes.**

Ces normes pourraient être apparentées à celles qui sont fixées par les garages externes (p. ex. normes de temps reconnues pour réaliser une réparation ou un entretien, mesure du temps productif, etc.). Les écarts de temps pourraient être ensuite expliqués et justifiés par les contremaîtres responsables de ces employés.

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté qu'aucune mesure de la qualité des réparations n'est établie à la suite d'une revue des causes des réparations répétitives et/ou similaires. Également, nous n'avons pu obtenir aucune donnée sur la qualité des travaux à partir des essais sur route puisqu'il n'existe aucune donnée sur le taux de rejet des réparations à la suite de ces essais. Pour ce qui est de la valeur du contrôle de la qualité par les contremaîtres, il n'y a pas non plus de données accessibles sur cet aspect de leur travail.**

**CONSTATATION**

**Nous avons constaté que les contrôles permettant de mesurer le niveau de satisfaction des usagers des services mécaniques se limitent aux commentaires que certains usagers transmettent verbalement aux contremaîtres des mécaniciens. Aucune méthode formelle n'existe pour connaître la satisfaction des usagers des services mécaniques.**

### 3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'élaborer des normes d'efficacité ainsi que des critères de qualité des travaux d'entretien et de réparation en s'inspirant des secteurs d'activité similaires et de mettre en place des mesures appropriées pour en mesurer l'atteinte. Cet outil de contrôle devrait également prévoir la compilation des coûts engendrés à la suite de la reprise de travaux afin de connaître dans quelle proportion ils contribuent à l'augmentation des coûts de l'activité.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de développer une démarche permettant de mesurer le niveau de satisfaction des usagers et de prendre les mesures appropriées pour remédier aux plaintes et aux commentaires qui leur sont formulés, lorsque requis. Cet outil de mesure devrait également permettre de les consigner et d'en rendre compte à l'autorité requise.

### 3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Bâtir des temps de travail normaux en fonction des équipements de la Ville. Recherche auprès de l'APOM (Association des professionnels à l'outillage municipal). Les temps de l'industrie sont très conservateurs et ne reflètent pas la réalité. Mesure de l'efficacité des activités de la Section mécanique. Comparaison entre des travaux réalisés à l'externe et à l'interne (la qualité comparativement au temps). (Échéancier prévu : 31 décembre 2010)*

*Sonder le degré de satisfaction des services mécaniques auprès des autres services de l'arrondissement de Saint-Laurent. Un formulaire de sondage sera élaboré.*

*Tenir un registre des plaintes des clients. » (Échéancier prévu : 1<sup>er</sup> mars 2010)*

## 3.4. APPROVISIONNEMENT, DISTRIBUTION ET CONCILIATION DU CARBURANT

### 3.4.A. Contexte et constatations

En 2008, le budget des carburants était de 1 003 698 \$ et le budget 2009 est de 1 176 050 \$. L'arrondissement possède trois réservoirs souterrains, dont deux de 45 459 litres chacun et un de 65 000 litres. En août 2008, une vérification de conformité des équipements pétroliers a été réalisée par une firme de génie-conseil et un certificat de conformité a été émis le 13 août 2008. Cette vérification est demandée conformément au Code de la sécurité routière du Québec tous les trois ans.

La sécurité d'accès aux pompes à essence et les contrôles liés au processus de remplissage d'essence ont été examinés. Les pompes à essence sont situées sur le terrain du garage municipal clôturé et l'accès de jour est surveillé par un gardien aux portes d'entrée. La nuit, les portes clôturées sont fermées et un système de vidéo caméra relié au poste de garde assure la sécurité des lieux. Le remplissage d'essence dans les véhicules est aussi sécuritaire. Voici ce qui est vérifié à chaque remplissage d'essence par le système de gestion (Coen Corp.) :

- Vérification de la carte de l'employé pour identification;
- Vérification du jeton (puce) inclus avec la carte magnétique afin de vérifier l'identification du véhicule;
- Vérification et validation des renseignements par le système :
  - Données de l'odomètre,
  - Nombre de litres du réservoir du véhicule tel qu'il est déterminé par le fabricant,
  - Nombre de kilomètres parcourus et nombre d'heures d'utilisation pour tous les véhicules stationnaires ou moteurs auxiliaires;
- Vérification automatique par le système informatique de la sorte de carburant nécessaire pour chaque véhicule.

Nous avons obtenu le rapport d'inventaire mensuel du mois d'avril 2009 et nous avons comparé les quantités réelles jaugées restantes et les quantités estimées restantes par le système de gestion du carburant. **Nous avons obtenu l'évidence que ce rapport est émis mensuellement et revu par le chef de section des Ressources matérielles; des écarts non importants ont été constatés.**

### **Conclusion**

**Nos travaux nous ont permis de constater qu'il existe des contrôles appropriés pour la distribution de carburant aux usagers et qu'une conciliation des inventaires de carburant est effectuée mensuellement.**

## V.5. Installations et infrastructures – Société du parc Jean-Drapeau



## V.5. INSTALLATIONS ET INFRASTRUCTURES – SOCIÉTÉ DU PARC JEAN-DRAPEAU

### 1. INTRODUCTION

La Société du parc Jean-Drapeau (la Société), anciennement appelée Société du parc des Îles, est un organisme paramunicipal constitué par lettres patentes en vertu de la Charte de la Ville de Montréal (la Ville). Les membres de son conseil d'administration sont nommés par le comité exécutif de la Ville. Sa mission consiste, d'une part, à administrer, exploiter et conserver au parc Jean-Drapeau des activités à caractère international, récréatif, éducatif, culturel, social et touristique. D'autre part, elle vise à développer le parc conformément aux orientations du plan directeur de mise en valeur et de développement (plan directeur) approuvé par les instances de la Ville.

En vertu d'un protocole d'entente conclu avec la Ville en novembre 1996, la Société est responsable de :

- la conservation, la protection et la mise en valeur des espaces verts et bleus;
- la gestion du site sur les plans de l'accueil du public, de la sécurité et de la signalisation;
- la circulation, l'accès aux îles et le stationnement;
- l'identité visuelle et l'image du parc Jean-Drapeau;
- l'animation auprès du grand public;
- la gestion et la préservation des bâtiments, des équipements et des œuvres d'art sur le site;
- les relations avec les partenaires du parc.

Composé de l'île Sainte-Hélène et de l'île Notre-Dame, le parc Jean-Drapeau a été l'hôte de l'exposition universelle « Expo 67 ». Par la suite, d'autres événements d'envergure internationale s'y sont tenu tels que l'exposition annuelle Terre des Hommes (1968-1981), les Jeux olympiques (1976), le Grand Prix du Canada (1978-2008), les Floralies internationales de Montréal (1980), le Palais de la Civilisation (1985), etc. Aujourd'hui, plus de 11 millions de visiteurs fréquentent annuellement le parc Jean-Drapeau, soit pour les équipements de premier plan qui s'y trouvent (p. ex. Complexe aquatique, Biosphère, Casino de Montréal, le Fort de l'île Sainte-Hélène, La Ronde, etc.), soit pour la tenue de quelque 300 événements et activités qui s'y déroulent (p. ex. course Nascar, Fête des neiges, Fête des enfants, etc.) ou pour ses pistes cyclables et ses espaces verts. Notons également le retour, en 2010, du Grand Prix de Montréal, événement

international dont la grande visibilité médiatique génère des retombées économiques importantes pour Montréal.

Compte tenu de l'achalandage annuel, du nombre important d'activités et de la variété de celles-ci, de même que de l'envergure des événements qui se tiennent sur le territoire du parc Jean-Drapeau, l'état des installations et des infrastructures doit être approprié pour le bon déroulement des activités de la Société. Ces installations doivent également être sécuritaires autant pour les visiteurs que pour les employés de la Société.

Une telle situation est d'autant plus importante que le maire annonçait, à la fin de novembre 2009, qu'un projet de développement du parc Jean-Drapeau, permettant de doter la métropole de nouvelles infrastructures récréotouristiques permanentes et accessibles durant les quatre saisons, figurait parmi les cinq grandes priorités qui seraient mises en œuvre par la Ville en vue de 2017. Précisons que l'année 2017 marquera le 50<sup>e</sup> anniversaire de l'Expo 67, le 375<sup>e</sup> anniversaire de la fondation de Montréal et le 150<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération canadienne.

Les installations et les infrastructures actuelles doivent permettre à la Société de réaliser sa mission. Compte tenu de l'état des installations et des infrastructures ainsi que des risques qui en découlent, des actions doivent être entreprises en vue de corriger certaines situations problématiques. Par conséquent, des priorités doivent être établies et étalées dans le temps en fonction des besoins énoncés et des budgets alloués. Il est également éminemment souhaitable que ces actions soient arrimées au moment opportun avec les orientations de l'administration municipale en ce qui a trait au développement envisagé pour le parc Jean-Drapeau.

Dans le présent rapport, nous avons d'abord dressé l'état de la situation à l'égard des priorités de l'administration municipale pour le développement du parc Jean-Drapeau. En deuxième partie, nous avons traité de l'état des installations et des infrastructures, des risques engendrés par la situation actuelle et des démarches entreprises à ce jour en vue de corriger la situation.

Le parc Jean-Drapeau fait partie du réseau des grands parcs et est désigné comme un équipement d'intérêt collectif relevant du conseil d'agglomération, en vertu de l'annexe du décret 1229-2005 concernant l'agglomération de Montréal. Pour réaliser sa mission et ses responsabilités, la Société disposait, en 2009, d'un budget de fonctionnement de 16,5 M\$, incluant une contribution de la Ville de 10,4 M\$, ainsi que d'un programme triennal d'immobilisations (PTI) de l'ordre de 3,0 M\$. Pour 2010, le budget de fonctionnement est demeuré inchangé, alors que le PTI a été réduit à 0,3 M\$. D'autres crédits, provenant d'une

réserve corporative, seront accordés à la Société en 2010 pour des projets en immobilisations autorisés par la Ville, en fonction des priorités qui seront retenues. Le montant de la réserve corporative prévue pour la Société n'était pas encore officiel au moment de produire ce rapport.

## **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Nos travaux de vérification avaient comme principal objectif de s'assurer que l'administration municipale dispose d'un portrait d'ensemble faisant état de la qualité des installations et des infrastructures situées sur le site du parc Jean-Drapeau, lequel a fait l'objet d'une évaluation quant aux risques pour la sécurité des visiteurs, des employés et pour la tenue des activités qui s'y déroulent. Nous avons également voulu nous assurer que des actions correctives étaient déterminées, qu'elles faisaient l'objet d'estimation au chapitre des coûts et qu'elles étaient transposées dans un calendrier de réalisation. Parallèlement, nous avons également examiné les priorités de l'administration municipale en matière de développement du parc Jean-Drapeau.

Nos travaux de vérification se sont concentrés au sein des unités d'affaires suivantes : la Société du parc Jean-Drapeau, le Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP) et le Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle (SDCQMVDE). Ces travaux ont principalement porté sur les années 2008 et 2009. Compte tenu de l'objectif poursuivi, nous avons dû considérer, dans certains cas, des données antérieures à ces années.

## **3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION**

### **3.1. PRIORITÉS DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE EN REGARD DU DÉVELOPPEMENT DU PARC JEAN-DRAPEAU**

#### **3.1.A. Contexte et constatations**

En vertu du protocole d'entente qui la lie avec la Ville (1996), la Société a notamment pour mission de développer le parc Jean-Drapeau conformément aux orientations du plan directeur. Une disposition du protocole d'entente prévoit également que la Société doit assurer la mise à jour du plan directeur et que les modifications importantes subséquentes doivent être déposées au comité exécutif, qui les transmettra au conseil pour approbation. Précisons que l'application de cette disposition devrait être adaptée au contexte juridique actuel de la Ville, lequel prévoit, depuis 2006, l'existence du conseil d'agglomération.

Le plan directeur auquel le protocole d'entente fait référence a été approuvé par le conseil municipal en 1993. Onze ans plus tard, soit le 16 juin 2004, le comité exécutif donnait un mandat au conseil d'administration de la Société visant à actualiser ce plan directeur. Ce mandat prévoyait la production, par la Société, d'un plan directeur actualisé qui, au terme de ce processus, devait être déposé au comité exécutif de la Ville et, le cas échéant, soumis à une consultation publique.

En vue de répondre à ce mandat du comité exécutif de la Ville, le conseil d'administration de la Société a adopté, en juin 2005, une démarche structurée pour l'actualisation du plan directeur. Cette démarche prévoyait la création de trois instances de concertation, soit les comités de coordination, technique et des partenaires. Composés de représentants de la Société, des services municipaux, de l'arrondissement de Ville-Marie et d'autres organismes, ces comités ont tenu une trentaine de réunions en 2005 et en 2006. La Société a également fait appel à des ressources professionnelles externes afin de réaliser des études sur des problématiques particulières. La démarche d'actualisation a abouti à la formulation de sept axes prioritaires orientant les projets de développement à venir pour les prochaines années.

**CONSTATATION**

**En juin 2006, le rôle original confié à la Société dans le cadre de l'actualisation du plan directeur aurait été amendé. Nous n'avons cependant pas retracé de document officiel attestant cette modification du mandat.**

À notre avis, si telle était l'intention de la Ville, un amendement au protocole d'entente aurait dû être apporté en vue de refléter ce nouveau rôle confié à la Société dans le cadre de l'actualisation du plan directeur.

Compte tenu de cet amendement, la Société agirait dorénavant comme groupe-conseil pour la Ville et lui remettrait un rapport contenant, entre autres, les recommandations émanant du processus de mise à jour. À partir de ces composantes, la Ville devrait formuler la version définitive du plan directeur et le faire adopter par ses instances. La Société aurait, par la suite, la responsabilité de la mise en œuvre de ce plan.

De ce fait, le conseil d'administration de la Société approuvait, le 22 janvier 2007, les recommandations de la Société dans le cadre de l'actualisation du plan directeur. Le 17 mai 2007, la directrice générale adjointe du SDCQMVDE recommandait au comité exécutif de prendre connaissance des recommandations de la Société et de mandater l'Office de

consultation publique de Montréal pour tenir une consultation sur les axes prioritaires proposés en vue d'actualiser le plan directeur du parc Jean-Drapeau. Cette démarche s'inscrivait alors dans le cadre des activités du 40<sup>e</sup> anniversaire de l'Expo 67.

**CONSTATATION**

**Selon les informations obtenues, le dossier n'a jamais été présenté au comité exécutif et, par conséquent, une consultation publique n'a jamais été tenue et les instances n'ont pas adopté d'orientations de développement par le biais d'un plan directeur actualisé.**

En 2008, bien que les orientations de développement n'avaient toujours pas fait l'objet d'approbation par les instances, la Société a poursuivi sa réflexion sur l'avenir du parc dans la continuité du plan directeur actualisé approuvé par son conseil d'administration. Considérant 2017 comme une année au cours de laquelle des événements importants seront rappelés<sup>1</sup>, la réflexion a conduit à l'élaboration d'un concept de revalorisation et de développement du parc Jean-Drapeau (plan de développement 2017). De l'avis de la Société, ce plan de développement 2017 est orienté vers l'atteinte de l'un des objectifs de la Ville dans le document *Imaginer – Réaliser Montréal 2025* (issu du Sommet de Montréal 2002), soit « faire de Montréal une destination touristique internationale, cosmopolite et ouverte sur le monde » et s'inscrit également dans la poursuite de trois axes y figurant<sup>2</sup>. À la suite de l'élaboration de ce plan de développement 2017, plusieurs représentations ont été effectuées par la Société au cours de 2008 et 2009.

Ainsi, en août 2008, un plan d'action – horizon 2017 était présenté au cours d'une réunion du comité exécutif, où étaient présents la directrice du SDCQMVDE et le directeur général de la Ville. Dans le cadre de cette présentation, la Société faisait alors état du projet de développement proposé et des retombées économiques qui en découleraient. Au terme de la

---

<sup>1</sup> Le 50<sup>e</sup> anniversaire de l'Expo 67, le 375<sup>e</sup> anniversaire de la fondation de Montréal et le 150<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération canadienne.

<sup>2</sup> Axe 3 : Montréal, milieu de vie exceptionnel

- « Mettre en valeur le caractère insulaire et naturel unique de Montréal en complétant le réseau des grands parcs urbains, en préservant les milieux naturels et en développant le réseau bleu grâce à des projets comme : [...] ».
- « Renforcer la pratique du sport amateur et professionnel ».

Axe 4 : Montréal, ville d'infrastructures performantes

- « Favoriser le développement du transport collectif ».
- « Développer le transport actif ».

Axe 5 : Montréal, ville ouverte à rayonnement international

- « Renforcer la position de Montréal comme métropole culturelle, ville de festivals et d'événements sportifs ».
- « Faire de Montréal et de son centre-ville une destination touristique internationale ».

présentation, elle demandait notamment l'approbation des orientations proposées dans le plan de développement 2017.

Au cours de 2009, le directeur général de la Société a participé aux réunions du comité de travail formé en vue du 375<sup>e</sup> anniversaire de la fondation de Montréal en 2017 (comité du 375<sup>e</sup>). Ce comité, relevant de la directrice générale adjointe du SDCQMVDE, avait reçu un mandat du directeur général de la Ville visant à mener une réflexion et à proposer à l'administration municipale des orientations pour les célébrations de l'année 2017. Les objectifs étaient les suivants :

- Analyser les possibilités en vue de l'organisation des festivités;
- Proposer des orientations;
- Élaborer un plan d'action;
- Suggérer la composition d'un éventuel comité organisateur.

Le comité du 375<sup>e</sup> anniversaire a tenu huit séances de travail (de mai à septembre 2009), au cours desquelles les participants ont échangé sur la proposition de divers projets pour les festivités de 2017, dont le projet de développement du parc Jean-Drapeau. En août 2009, une présentation a été effectuée auprès du comité exécutif et du cabinet du maire, visant à susciter leur intérêt. Le directeur général de la Société y a donc présenté « La stratégie du parc Jean-Drapeau pour le 375<sup>e</sup> ». Il rappelait les démarches entreprises par la Société en vue de mettre à jour le plan directeur de 1993. Il faisait également état de la vétusté et de la désuétude des diverses installations et infrastructures du parc Jean-Drapeau. Finalement, il présentait le plan de développement 2017, lequel prévoyait des investissements de l'ordre de 143 M\$ du secteur public et de 333 M\$ d'autres partenaires. Au terme de cette présentation, le directeur général de la Société recommandait notamment au comité exécutif d'approuver cette proposition de plan de développement, d'autoriser un budget spécial pour les années 2010 à 2016 (143 M\$, échelonnés sur 7 ans) et un budget pour la réalisation d'études afférentes au plan de développement 2017 (1 M\$).

En novembre 2009, à la suite des élections municipales, la Société faisait à nouveau état de « La stratégie du parc Jean-Drapeau pour le 375<sup>e</sup> » au comité exécutif nouvellement créé. Les éléments présentés étaient sensiblement les mêmes qu'à la présentation d'août 2009.

Depuis l'obtention du mandat du comité exécutif visant à actualiser le plan directeur, la Société a déployé beaucoup d'efforts en vue de se donner une vision stratégique. Dans cette perspective, plusieurs présentations ont été données tant auprès de la directrice générale adjointe du SDCQMVDE, du directeur général de la Ville, du comité du 375<sup>e</sup> et du comité exécutif qu'auprès

du maire, en vue de faire connaître les axes prioritaires de développement qu'elle privilégiait pour les prochaines années ainsi que son plan de développement 2017.

**CONSTATATION**

**Cependant, aucune approbation formelle n'a été obtenue à ce jour par les instances de la Ville quant aux orientations de développement du parc Jean-Drapeau.**

Précisons toutefois qu'en novembre 2009, dans le cadre du bilan annuel 2009 de la Société, le maire a donné un accord de principe au projet de développement du parc Jean-Drapeau en mentionnant que ce projet comptait parmi les cinq grandes priorités qui seront mises en œuvre en vue de 2017, afin de doter la métropole de nouvelles infrastructures récréotouristiques permanentes et accessibles durant les quatre saisons. Par ailleurs, bien que les documents budgétaires 2010 font également référence à la modernisation et à la rénovation du parc Jean-Drapeau ainsi qu'aux investissements requis de l'ordre de 400 M\$ en provenance du secteur public et du privé, des crédits budgétaires ne sont pas encore prévus au PTI 2010-2012.

Au moment de rédiger notre rapport de vérification, le comité du 375<sup>e</sup> était aussi en attente de recevoir des orientations du comité exécutif pour poursuivre son mandat. Nous sommes conscients que d'autres priorités sont susceptibles d'être retenues dans le cadre des projets de développement à mettre en œuvre pour 2017.

**3.1.B. Recommandations**

Tant que l'administration municipale n'aura pas approuvé formellement le plan directeur actualisé, il sera difficile de concrétiser un plan de développement qui s'en inspire. Par conséquent, la mise en œuvre des travaux en vue des festivités prévues pour 2017 sera retardée, ce qui aura inévitablement un effet sur le calendrier de réalisation prévu.

Nous sommes donc d'avis qu'il est primordial d'enclencher le processus le plus rapidement possible pour que des orientations claires, tant en regard du plan directeur actualisé que du plan de développement 2017, soient approuvées par l'administration municipale et pour les faire connaître à tous les intervenants concernés afin qu'elles soient prises en compte dans les décisions à prendre à court terme.

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de transmettre au comité exécutif, dans les plus brefs délais, un document synthèse énonçant toutes les démarches entreprises et tous les facteurs influant sur l'urgence de la situation afin d'amorcer le processus devant permettre à l'autorité requise de statuer sur :

- l'actualisation du plan directeur de la Société en vue de confirmer les orientations de développement du parc Jean-Drapeau, conformément au protocole d'entente;
- un plan de développement 2017, incluant un plan d'investissement et de financement pour les années 2010 à 2016.

Nous recommandons à la Direction générale de la Ville d'intervenir auprès de l'autorité requise afin de statuer sur le rôle attendu de la Société du parc Jean-Drapeau en regard de l'actualisation du plan directeur et d'entreprendre, s'il y a lieu, les démarches nécessaires pour mettre à jour le protocole d'entente et d'y refléter clairement les attentes de la Ville.

### 3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **SOCIÉTÉ DU PARC JEAN-DRAPEAU**

« La SPJD déposera un sommaire décisionnel faisant état de sa démarche pour répondre à son mandat d'actualiser le plan directeur de mise en valeur et de développement du parc Jean-Drapeau confié par le comité exécutif à l'été 2004, en vue de faire approuver par la Ville de Montréal :

- les recommandations déposées à la Ville en janvier 2007, notamment les sept axes prioritaires de développement définis dans le cadre de la démarche d'actualisation du plan directeur;
- le plan de revalorisation et de développement du parc Jean-Drapeau – horizon 2017 qui en résulte et qui vise à doter la Société d'une vision stratégique de développement pour les 10 prochaines années, en vue d'une concrétisation en 2017, à l'occasion du 50<sup>e</sup> de l'Expo 67 et du 375<sup>e</sup> de Montréal;
- un budget de 1 M\$ afin d'amorcer les études nécessaires à la validation du plan d'investissement préliminaire, déjà élaboré, afférent au plan – horizon 2017.

Le comité exécutif pourra donc se prononcer sur les orientations de développement du parc Jean-Drapeau ainsi que sur les démarches subséquentes proposées. » (**Échéancier prévu : 30 avril 2010**)

- **DIRECTION GÉNÉRALE**

« Poursuivre les échanges pour finaliser un nouveau protocole entre la Ville et la Société du parc Jean-Drapeau.

*Produire un sommaire décisionnel aux instances concernées en vue de l'adoption de ce protocole. (Le protocole actuellement en vigueur avait été approuvé par le conseil municipal le 19 novembre 1996; CO9602733.)* » (**Échéancier prévu : décembre 2010**)

### **3.2. MISE AUX NORMES ET À NIVEAU DES INSTALLATIONS ET DES INFRASTRUCTURES ACTUELLES DU PARC JEAN-DRAPEAU**

#### **3.2.A. Contexte et constatations**

Compte tenu de l'achalandage que connaît le site du parc Jean-Drapeau, il est important que les installations et les infrastructures s'y trouvant fassent l'objet d'un entretien constant et des mises aux normes et à niveau s'imposent au moment opportun afin d'éviter une détérioration prématurée. Ces entretiens doivent permettre de maintenir un bon état de fonctionnement et d'assurer la sécurité des lieux.

C'est en vertu d'un protocole d'entente datant de 1996 que la Société et la Ville se partagent les rôles et les responsabilités relatifs à ce site. Les principales installations et infrastructures que l'on retrouve sur le site et qui ont fait l'objet du présent mandat de vérification concernent :

- les bâtiments;
- le réseau d'aqueduc et d'égout;
- le réseau routier et les ponts;
- le réseau électrique.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, le site du parc Jean-Drapeau a été l'hôte de nombreux événements historiques et connaît toujours un achalandage important compte tenu des événements et des activités qui s'y tiennent. Il abrite actuellement un ensemble d'installations et d'infrastructures dont l'âge est avancé. En effet, mis à part les bâtiments patrimoniaux, dont les bâtiments de fortification militaire datant du 19<sup>e</sup> siècle, la plupart des autres installations et infrastructures que l'on y retrouve à ce jour ont été construites en vue de la tenue de l'Exposition universelle de Montréal en 1967 (Expo 67). Tous les intervenants rencontrés s'accordent sur le fait que ces installations et ces infrastructures, et en particulier le réseau d'aqueduc et d'égout ainsi que le réseau électrique, avaient été conçues et installées provisoirement pour la durée de l'Expo 67 (environ six mois). Quarante-trois ans plus tard, il appert que les installations et les infrastructures ont atteint un niveau de désuétude préoccupant tant sur le plan sécuritaire qu'en

regard de leur fiabilité, sans compter que plusieurs d'entre elles ne sont pas conformes aux normes et à la réglementation actuelles les régissant.

Compte tenu de ce qui précède, nos travaux de vérification ont principalement consisté à s'enquérir de l'existence d'un portrait d'ensemble présentant l'état réel des installations et des infrastructures, les risques qui y sont associés et une évaluation des coûts nécessaires à leur mise aux normes et à niveau ainsi que les priorités d'intervention qui ont été établies.

**CONSTATATION**

**À la lumière des diverses rencontres effectuées, des informations obtenues des divers intervenants concernés et des documents consultés, nous constatons que, mis à part le réseau d'aqueduc et d'égout pour lequel le diagnostic est plus avancé, le portrait précis de l'état des installations, soit l'évaluation de la nature et de l'urgence des travaux à réaliser ainsi que des coûts estimés, est incomplet à ce jour.**

Bâtiments

Selon le protocole d'entente conclu avec la Ville, la Société est responsable de l'entretien complet des bâtiments et des équipements qui se trouvent sur son territoire, ainsi que de toutes les réparations les concernant, alors qu'elle est tributaire des budgets accordés par la Ville.

Le site du parc Jean-Drapeau comprend 68 bâtiments (p. ex. bâtiments de services, bâtiments patrimoniaux, bâtiments issus de l'Expo 67, complexes sportifs), dont la valeur estimative est de 159 M\$. Cette valeur estimée est approximative et résulte des conclusions de diverses études actualisées, dont certaines datent de plus de 10 ans.

**CONSTATATION**

**Les représentants de la Société font état que plusieurs bâtiments sur le site sont vétustes et ont souffert, au cours des années, d'un déficit d'investissement, faute de budget disponible.**

À titre d'exemple, certains bâtiments actuels menacent la santé et la sécurité des employés et ne seraient pas conformes aux normes de la CSST. Par ailleurs, des bâtiments patrimoniaux nécessitent des travaux importants. En particulier, le bâtiment Hélène de Champlain, qui est actuellement fermé, est non conforme aux exigences de sécurité incendie. La Place des Nations

est aussi dans un état de dégradation avancé et nécessite des travaux de sécurisation à court terme.

La pratique recommandée dans le domaine immobilier (pour des actifs en bon état) concernant le niveau de dépenses et d'investissement à respecter annuellement pour conserver les immobilisations dans un état satisfaisant est la suivante :

- Une dépense annuelle équivalente à 2 % de la valeur de remplacement pour l'entretien courant des immeubles (budget de fonctionnement);
- Un investissement annuel équivalent à 2 % de la valeur de remplacement pour la protection des immeubles (budget PTI).

À titre indicatif, l'application de la norme d'investissement, préconisée à la valeur estimative des bâtiments (159 M\$), révèle que la Société devrait consacrer annuellement 3,2 M\$ pour des travaux d'entretien courant, pris à même son budget de fonctionnement, et 3,2 M\$ pour des travaux de protection effectués dans le cadre du budget PTI, soit un total de 6,4 M\$.

**CONSTATATION**

**En considérant, que le budget 2010 de la Société prévoit des dépenses annuelles d'entretien de 1,3 M\$ pour les immeubles et qu'elle dispose d'un budget PTI global de l'ordre de 0,3 M\$ (au total 1,6 M\$), il apparaît évident que la Société ne bénéficie pas de la marge de manœuvre suffisante pour lui permettre de maintenir le parc immobilier dans un état de conservation satisfaisant.**

Dans les circonstances, force est de constater que le déficit d'investissement ne pourra que continuer de s'accroître, ce qui risque d'occasionner éventuellement des situations critiques pouvant entraîner une perte de contrôle de l'exécution des travaux d'entretien advenant un trop grand nombre de travaux requérant une intervention en mode urgence.

**CONSTATATION**

**Par ailleurs, bien que les représentants de la Société soient en mesure de signaler la condition de dégradation avancée des bâtiments, il demeure qu'ils ne disposent pas, actuellement, d'un inventaire qualitatif complet précisant l'état des diverses composantes de ceux-ci (p. ex. toiture, portes, fenêtres, système de ventilation et de chauffage), de même que la nature et l'envergure des rénovations prioritaires requises.**

Pour pallier cette situation, il a été convenu, conjointement avec le SMVTP, que la Société pourrait bénéficier, dès mars 2010, des services d'une firme professionnelle qui sera responsable de réaliser le relevé qualitatif des immeubles et des installations situés sur le territoire du parc Jean-Drapeau. Les résultats issus de cette analyse permettront à la Société de déterminer avec plus de justesse les interventions prioritaires ainsi que les coûts estimés et de préparer un calendrier pour leur réalisation au moment opportun.

### Réseau d'aqueduc et d'égout

En vertu du protocole d'entente, il est stipulé que la Ville est responsable des travaux d'entretien majeurs et de reconstruction relatifs au réseau d'aqueduc et d'égout.

#### **CONSTATATION**

**Bien que le protocole d'entente soit muet quant aux responsabilités dévolues en regard des travaux d'entretien mineurs relatifs à ces infrastructures, l'arrondissement de Ville-Marie assume présentement cette responsabilité. De plus, nous constatons que le protocole ne définit pas clairement la distinction entre des travaux majeurs et mineurs pour ce type d'infrastructure.**

En ce qui concerne plus spécifiquement l'état actuel de ces infrastructures, la documentation consultée révèle que 32 bris d'aqueduc sont survenus au parc Jean-Drapeau au cours des années 2003 à 2008. Ces bris, dont plusieurs sont qualifiés d'importants, touchent davantage les conduites anciennes datant de 1966 situées sur l'île Notre-Dame.

#### **CONSTATATION**

**Selon l'ingénieur responsable à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau du SITE, l'occurrence de ces bris excède la norme jugée acceptable dans le domaine.**

À titre d'exemple, de 2003 à 2008, 11 bris seraient survenus sur une portion du réseau d'une longueur de 500 mètres, située dans le secteur des Floralties de l'île Notre-Dame, alors qu'en vertu de la norme, le taux acceptable devrait plutôt être inférieur à 7,5 bris pour la même période. Compte tenu de cette situation, une expertise a été demandée au laboratoire de la Ville en vue de confirmer l'état des conduites. Le rapport d'analyse révèle que les conduites d'acier de faible épaisseur de ce secteur sont très corrodées, très endommagées et même percées à

plusieurs endroits. Il appert que l'importance de ces bris pourrait avoir pour conséquence, entre autres, de réduire considérablement la pression de l'eau dans les conduites, ce qui pourrait compromettre l'alimentation des gicleurs du Casino en cas d'incendie.

Une portion du réseau datant de 1966 passe sous la piste de course Gilles-Villeneuve à plusieurs endroits. Or, un bris dans cette portion du réseau pourrait grandement compromettre la tenue du Grand Prix de Formule 1 qui revient à Montréal cet été.

Nos travaux de vérification effectués au sein de la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau du SITE révèlent que les analyses permettant de connaître précisément l'état actuel du réseau d'aqueduc et d'égout au parc Jean-Drapeau ont été amorcées. Ainsi, le diagnostic concernant le réseau d'aqueduc et d'égout de l'île Notre-Dame est très avancé, alors que l'analyse reste encore à être effectuée du côté de l'île Sainte-Hélène.

En ce qui a trait à l'île Notre-Dame, le diagnostic révèle qu'approximativement 80 % du réseau d'aqueduc datant de 1966 a été soit reconstruit, soit réhabilité au cours des années 1988 à 1992. Les autres 20 %, qui incluent, entre autres, la portion du réseau située dans le secteur des Floraliés ainsi que la portion du réseau située sous le circuit automobile Gilles-Villeneuve, font actuellement l'objet d'une programmation des travaux que le SITE compte pouvoir réaliser en 2010, en fonction des budgets qui lui seront alloués.

Au moment de nos travaux de vérification, l'obtention des crédits budgétaires nécessaires était toujours incertaine. Selon les informations obtenues, bien qu'un rapport d'analyse soit attendu concernant le réseau d'égout, la situation ne serait pas problématique.

### Réseau routier et ponts

En vertu du protocole d'entente, le réseau routier du parc Jean-Drapeau relève de la Ville en ce qui a trait aux travaux majeurs et aux travaux de reconstruction. Pour sa part, la Société est responsable de l'entretien général des stationnements et des voies de circulation.

#### **CONSTATATION**

**Nous constatons que le protocole ne définit pas clairement la distinction entre les travaux majeurs et l'entretien général pour ce type d'infrastructure.**

Quant aux ponts et autres structures que l'on retrouve sur le parc Jean-Drapeau, le protocole prévoit que les travaux d'entretien majeurs et les travaux de reconstruction relèvent de la Ville en ce qui concerne le pont de la Concorde et le pont des îles. Nos travaux de vérification ont permis d'observer que le SITE assure l'inspection de l'ensemble des ponts et des structures du parc Jean-Drapeau.

**CONSTATATION**

**Il demeure que le protocole est muet quant au partage des responsabilités au regard des travaux d'entretien des ponts et des structures autres que ceux mentionnés précédemment.**

À notre avis, le protocole d'entente devrait être clarifié à l'égard du partage des rôles et des responsabilités entourant ce type d'infrastructure.

**CONSTATATION**

**Ni le SITE ni l'arrondissement de Ville-Marie (dont le territoire incorpore le site du parc Jean-Drapeau) ne disposent actuellement d'un portrait illustrant l'état général du parc.**

Dans les faits, il appert que l'ambiguïté persiste quant à la compréhension des responsabilités devant être assumées par l'arrondissement de Ville-Marie, d'autant plus que, selon les renseignements obtenus, l'arrondissement de Ville-Marie ne dispose pas d'une enveloppe budgétaire consacrée aux infrastructures du parc Jean-Drapeau, lui permettant d'assumer ses responsabilités à cet effet. Dans ces circonstances, il devient difficile d'évaluer les priorités d'intervention et de prendre des décisions éclairées.

Pour ce qui est des ponts et des autres structures (au nombre de 38) que l'on retrouve sur le site, la Direction des transports du SITE dispose d'un portrait général illustrant leur état général. Les documents consultés révèlent que l'ensemble des structures a fait l'objet d'une inspection au cours de la période s'échelonnant de 2006 à 2009. Selon ces mêmes renseignements, l'état général de l'ensemble des structures ne présente aucune cote jugée « critique » et aucune déficience ne compromet la sécurité et la stabilité des structures. De l'avis du chef de division responsable, le portrait ainsi obtenu permet d'établir les interventions prioritaires et d'agir pour que les correctifs soient apportés au moment opportun.

Par ailleurs, en ce qui concerne plus particulièrement le pont de la Concorde qui relie l'île de Montréal à l'île Notre-Dame, des représentants de la Société nous ont fait part de leurs préoccupations en vue d'améliorer la sécurité des usagers. En effet, à la suite de deux accidents importants survenus en 2009, la Société a demandé à la Direction des transports au SITE de réaménager la configuration des voies de circulation du pont selon un scénario proposé. D'après les renseignements obtenus du chef de division responsable du côté de la Direction des transports au SITE, bien que l'inspection détaillée de la structure du pont (effectuée en 2007) révèle que ce dernier est dans l'ensemble en bon état, la modification des voies de circulation exigerait tout de même qu'une évaluation de la capacité portante de la structure du pont soit réalisée au préalable. L'estimation budgétaire pour la réalisation de cette évaluation est de l'ordre de 400 000 \$.

À ce jour, faute de budget, le SITE n'a pas été en mesure de donner suite à cette requête.

### Réseau électrique

En vertu du protocole d'entente, l'entretien du réseau électrique haute et basse tension est de la responsabilité de la Ville jusqu'au point de raccordement aux bâtiments.

Selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées, il y a quelques années, des travaux de mise à niveau ont été requis pour une portion du réseau électrique de l'île Sainte-Hélène. La CSE a pris en charge ces travaux portant sur les infrastructures (p. ex. puits d'accès, massifs de conduits). Depuis ce temps, la CSE voit à l'entretien et à la réparation des infrastructures sur cette portion du réseau, alors que le SMVTP assure toujours l'entretien du réseau électrique sur l'ensemble du territoire du parc Jean-Drapeau.

#### **CONSTATATION**

**Le réseau électrique de l'île Notre-Dame date de l'Expo 67 et aurait atteint un niveau de désuétude préoccupant à bien des égards.**

Selon des représentants du SMVTP, l'âge avancé de la plupart des composantes du réseau (p. ex. câbles de distribution, transformateurs, disjoncteurs) occasionne des pannes fréquentes. Lorsque ces pannes surviennent, il faut parfois prévoir des délais considérables pour leur réparation (de trois à quatre semaines), notamment à cause de leur particularité (p. ex. anciens câbles de distribution constitués d'une gaine de plomb isolante plutôt que d'une gaine isolante synthétique) et de la rareté des pièces d'origine sur le marché. Ces délais peuvent, notamment,

compromettre la tenue des activités et des événements qui ont cours sur le site. De l'avis des personnes rencontrées, les réparations effectuées au cours des années ont fragilisé le réseau de distribution du courant électrique, le rendant ainsi peu fiable au cours de la tenue d'événements importants.

**CONSTATATION**

**Bien que l'état de désuétude du réseau soit connu des principaux intervenants concernés au sein du SMVTP et de la Société, nous constatons néanmoins que l'inventaire des différentes composantes du réseau, l'endroit, la fréquence et l'importance des pannes survenues, les conséquences de celles-ci, de même que l'historique des réparations effectuées ne sont pas synthétisés de façon à fournir un portrait d'ensemble de l'état de la situation.**

De plus, selon les informations obtenues d'un représentant du SMVTP, la dernière estimation des coûts de mise aux normes et à niveau du réseau (approximativement 10 M\$) date de plus de 10 ans et mériterait d'être actualisée en fonction des priorités d'intervention qui pourraient être retenues. Compte tenu de ce qui précède, il devient plus difficile de déterminer les interventions prioritaires à préconiser.

En somme, nos travaux de vérification ont permis de constater les nombreuses représentations effectuées par la Société au cours des dernières années, en vue de sensibiliser l'administration municipale à l'importance de consentir les enveloppes budgétaires nécessaires à la mise aux normes et à niveau des installations actuelles. À ce jour, la Société a vu la contribution financière octroyée par la Ville diminuer depuis 2005 (11,5 M\$ en 2005, comparativement à 10,4 M\$ en 2010). Aussi, à la suite de la décision prise par l'administration municipale d'opter pour un budget de transition en 2010 afin de permettre la mise en place d'une nouvelle planification stratégique des dépenses en immobilisations au cours de cette même année, la Société a vu son enveloppe PTI de l'ordre de 3 M\$ réduite à 0,3 M\$ pour 2010. Au moment de nos travaux de vérification, le montant du PTI attribué pour les années 2011 et 2012 n'était pas encore déterminé.

De plus, dans la foulée de la mise en œuvre d'un éventuel projet de développement du site à l'occasion du 375<sup>e</sup> anniversaire de Montréal en 2017, la Société a réalisé diverses présentations depuis 2008 insistant, entre autres, sur l'état dégradé de certaines installations et infrastructures devenues non sécuritaires pour les employés et les visiteurs. Ainsi, il ressort de ces présentations que tout en constituant un frein pour le développement futur du site, l'état actuel

des installations et des infrastructures risque également de compromettre la tenue d'événements à grand déploiement médiatique tels que le Grand Prix de Formule 1, qui revient à Montréal cette année.

Par conséquent, dans la perspective de remettre aux normes et à niveau les infrastructures de ce site, nous avons également pris connaissance d'une résolution du comité exécutif de la Ville datée du 12 août 2009, visant à :

- donner appui au projet de mise aux normes et à niveau d'une partie des réseaux d'aqueduc, d'égout et d'électricité, ainsi qu'à la réfection d'une portion du réseau routier du parc Jean-Drapeau, projet à l'égard duquel le coût total des travaux a été estimé approximativement à 20 M\$;
- autoriser à cet effet, la demande de subvention au gouvernement du Québec dans le cadre du programme « Fonds Chantiers Canada-Québec »;
- confirmer l'engagement de la Ville à payer sa part des coûts admissibles advenant l'obtention de la subvention.

Dans ce dossier, le SITE a été désigné comme mandataire pour préparer et acheminer ladite demande de subvention auprès du gouvernement, ce qui a été effectué à l'été 2009.

#### **CONSTATATION**

**À ce jour, nos travaux de vérification révèlent que le SITE n'a toujours pas essuyé de refus de la part du gouvernement en ce qui a trait à l'obtention de l'aide financière demandée. Toutefois, personne n'a été en mesure de nous renseigner clairement quant à l'issue du dossier du fait que le suivi de celui-ci n'aurait pas été assuré depuis.**

#### **3.2.B. Recommandations**

En conclusion, l'examen du protocole d'entente conclu entre la Ville et la Société nous a permis de relever des situations où le partage des rôles et des responsabilités entre les parties impliquées ainsi que la définition de certains types de travaux d'entretien ne sont pas clairement énoncés. À notre avis, une révision du protocole d'entente serait nécessaire.

Par ailleurs, nous concluons que des efforts supplémentaires devront être consacrés de la part des différents intervenants concernés afin que chacun puisse disposer d'un inventaire complet et du portrait précis de l'état actuel des diverses installations et infrastructures sous leur responsabilité. Cette prise de connaissance est selon nous préalable à l'élaboration de tous projets de mise aux normes et à niveau des installations et des infrastructures actuelles. Ainsi,

en vue de favoriser une prise de décision éclairée quant aux interventions à cibler prioritairement, le diagnostic requis devra notamment permettre :

- d'évaluer l'état actuel des installations et des infrastructures en fonction des risques qu'elles comportent pour la sécurité des visiteurs et des employés, ainsi que pour la tenue des événements qui se déroulent sur le site;
- d'identifier la nature des travaux requis ainsi que l'ampleur des coûts afférents.

Ultimement, les priorités d'intervention devraient se traduire à l'intérieur d'un plan d'investissement et de financement. Or, compte tenu de l'achalandage que connaît le site du parc Jean-Drapeau et de l'envergure des activités et des événements qui s'y déroulent présentement, la mise aux normes et à niveau de certaines installations et infrastructures actuelles pourrait devoir être réalisée rapidement afin d'assurer un bon état de fonctionnement ainsi que la sécurité des lieux. Cependant, en considérant les annonces faites par l'administration municipale, voulant que le projet de développement du parc Jean-Drapeau compte parmi les cinq grandes priorités qui seront mises en œuvre en vue des festivités qui s'annoncent pour 2017, nous croyons également que certaines priorités d'intervention devront, au moment opportun, être arrimées au plan de développement qui sera adopté à l'égard de ce grand parc d'intérêt collectif, et ce, en vue d'assurer une plus grande cohérence des interventions requises.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des investissements que nécessitera la mise aux normes et à niveau des installations et des infrastructures actuelles, concurremment au projet de développement annoncé pour le parc Jean-Drapeau, nous sommes d'avis que tous les efforts devront converger vers la recherche active de sources de financement potentiel et le suivi des demandes de subventions en cours.

**Afin d'assurer une plus grande coordination des interventions des parties impliquées, nous recommandons à la Direction générale de la Ville de prendre les mesures qui s'imposent pour que soient clarifiés au protocole d'entente conclu avec la Société du parc Jean-Drapeau :**

- **la définition de la nature des travaux d'entretien des infrastructures;**
- **le partage des rôles et des responsabilités relatifs aux travaux d'entretien des infrastructures.**

Afin de favoriser une prise de décision éclairée en regard de la mise aux normes et à niveau des infrastructures et des installations actuelles, tout en coordonnant, au moment opportun, les interventions prévues au plan de développement qui sera adopté pour le parc Jean-Drapeau, nous recommandons à la Direction générale :

- d'obtenir, de chacune des unités d'affaires concernées (SITE, SMVTP, arrondissement de Ville-Marie et CSE), un diagnostic précis illustrant l'état actuel des infrastructures (réseau d'aqueduc et d'égout, réseau routier et ponts, réseau électrique) ainsi que les risques qu'elles comportent pour les usagers et pour la tenue des événements;
- d'obtenir de chacune des unités d'affaires concernées qu'elles déterminent la nature des travaux requis et procèdent à l'estimation des coûts afférents en fonction du diagnostic qui aura été établi et du plan de développement prévu pour le parc Jean-Drapeau;
- d'établir les priorités d'intervention et de les traduire à l'intérieur d'un plan d'investissement et de financement;
- d'assurer la recherche active de subventions ainsi que le suivi des demandes de subventions en cours;
- de prévoir les mécanismes de reddition de comptes appropriés permettant d'assurer un suivi périodique de l'état d'avancement du plan d'investissement et de financement élaboré.

Afin de favoriser une prise de décision éclairée en regard de la mise aux normes et à niveau des infrastructures et des installations actuelles, tout en coordonnant, au moment opportun, les interventions prévues au plan de développement qui sera adopté pour le parc Jean-Drapeau, nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau :

- d'obtenir l'inventaire qualitatif (diagnostic) précisant l'état des diverses installations dont elle a la charge, ainsi que les risques inhérents à celles-ci;
- de déterminer les priorités d'intervention qui découleront de l'analyse du diagnostic obtenu et de les traduire à l'intérieur d'un calendrier de réalisation;
- de transmettre le calendrier de réalisation à la Direction générale;
- d'effectuer les représentations requises en vue d'obtenir les budgets nécessaires à l'exécution des travaux indiqués au calendrier de réalisation.

### 3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

#### 1) DIRECTION GÉNÉRALE

« Le protocole inclura notamment les recommandations du vérificateur général, à savoir :

- la définition de la nature des travaux d'entretien des infrastructures;
- le partage des rôles et des responsabilités relativement aux travaux d'entretien des infrastructures. (**Échéancier prévu : décembre 2010**)

#### 2) Phase 1 – Travaux 2010

Un montant de 6 M\$ a été recommandé au comité exécutif dans le PTI 2010 afin d'assurer la sécurité du public, le bon déroulement des activités de la Formule 1 et le maintien de certains actifs. (Voir la note du directeur principal et trésorier du Service des finances ci-après.) (**Complété**)

“La recommandation qui sera faite au comité exécutif en ce qui a trait au PTI du parc Jean-Drapeau prévoira un montant de 6 062 k\$ au net, correspondant aux travaux minimums devant être réalisés en 2010 afin d'assurer la sécurité dans le cadre des activités se déroulant au parc, plus particulièrement la course de la Formule 1, et le maintien de certains actifs. Les éléments discutés composant cette enveloppe sont les suivants :

— Structure Place des Nations (F1)	1,400 k\$
— Plan de signalisation (F1 et général)	400 k\$
— Voie de déviation (F1 et général)	500 k\$
— Sécurité des actifs informationnels (F1 et général)	<u>300 k\$</u>
Total F1	<u>2 600 k\$</u>
— Travaux correctifs au dôme géodésique (contrat octroyé)	330 k\$
— Plaine des jeux	755 k\$
— Complexe aquatique – gradins	200 k\$
— Hélène de Champlain – travaux de préservation	<u>2 177 k\$</u>
Total des autres travaux requis	<u>3 462 k\$</u>
Total PTI 2010 recommandé	<u>6 062 k\$</u>

La tenue de la Formule 1 étant une priorité incontournable de l'administration de la Ville de Montréal et l'échéance pour sa réalisation étant très courte (13 juin 2010), nous pouvons dès lors vous confirmer l'enveloppe de 2 600 k\$.

*Au-delà de cette enveloppe de 2 600 k\$, une somme de 600 k\$ vous sera transférée à partir du PTI de l'eau, en remboursement du financement du gainage requis sur le réseau d'aqueduc, dans le cadre de la tenue de la Formule 1.*

*Quant à l'enveloppe de 3 462 k\$, elle sera en principe approuvée lors de la séance du comité exécutif du 17 mars prochain.*

*Par ailleurs, une somme de 2 000 k\$ est prévue à la programmation de l'eau en 2010 pour la réhabilitation et le remplacement de conduites d'aqueduc dont la valeur initiale avait été établie à 5 M\$ sur la base du remplacement seulement."*

#### *Phase 2 – Travaux 2011-2013*

*Poursuivre la coordination existante entre la Ville et la Société pour assurer la réalisation des objectifs et des activités du plan de développement qui sera retenu pour le parc Jean-Drapeau.*

*Assurer à l'interne la coordination des actions des unités municipales impliquées dans le diagnostic, les travaux, les investissements, le financement et la reddition de comptes qui seront réalisés en cohérence avec le plan de développement qui aura été approuvé. »  
**(Échéancier prévu : décembre 2010)***

#### **3) SOCIÉTÉ DU PARC JEAN-DRAPEAU**

*« La SPJD a identifié, en fonction des moyens à sa disposition, les installations sous sa responsabilité nécessitant une intervention dès 2010, afin d'assurer la sécurité des lieux. Ainsi, les travaux seront réalisés au cours de l'année, conformément à la décision afférente du comité exécutif. **(Complété)***

*Dès le printemps 2010, la SPJD procédera aux études (le diagnostic) des sept bâtiments jugés les plus critiques, lesquels sont : le restaurant Hélène de Champlain, la Place des Nations, le pavillon du Canada, l'édifice administratif et les gradins VIP du Bassin olympique, le Quartier des athlètes ainsi que deux bâtiments de service. **(Échéancier prévu : 31 mai 2010)***

*La SPJD dressera la liste des installations du parc Jean-Drapeau en identifiant les éléments dont elle a la responsabilité selon le protocole d'entente actuellement en vigueur, ainsi que l'estimation du niveau de risque. Ce document servira de base de discussion pour*

*l'actualisation du mandat de la SPJD, ainsi que pour l'élaboration des budgets d'étude, d'entretien et d'investissement afférents. (Échéancier prévu : 30 juin 2010)*

*Les priorités d'intervention ainsi que le calendrier de réalisation proposé par la SPJD seront mis en commun avec ceux des autres unités responsables de la Ville de Montréal afin de déterminer les investissements requis. Il est déjà prévu d'amorcer un processus de coordination, notamment avec le directeur principal et trésorier de la Ville de Montréal, pour les interventions des années 2011 à 2013. » (Échéancier prévu : septembre 2010)*

## V.6. Vente du terrain du site Marc-Aurèle-Fortin



## V.6. VENTE DU TERRAIN DU SITE MARC-AURÈLE-FORTIN

### 1. INTRODUCTION

Depuis la fin des années 60, la Ville tente de mettre en valeur les terrains vacants du secteur sud-ouest de l'actuel arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles. En vue de remembrer différentes zones du quartier, conformément au schéma d'aménagement du quartier de Rivière-des-Prairies, des terrains ont été expropriés par la Ville à des fins de construction de rues et d'aménagement des abords du secteur. D'autres terrains ont été acquis par la Ville à des fins de constitution d'une réserve foncière, en vertu de l'article 964b de la Charte de la Ville de Montréal (devenu l'article 144 de la Charte de la Ville de Montréal à la suite de la création de la nouvelle Ville en 2002). La banque de terrains ainsi constituée par la Ville est utilisée à des fins de revente en vue de réaliser des projets favorisant l'aménagement et le développement de terrains non bâtis.

Dans cette banque de terrains disponibles à la revente figure un vaste lot de 198 741 m<sup>2</sup> (2 140 000 pi<sup>2</sup>), situé dans la portion ouest de Rivière-des-Prairies et désigné comme étant le « site Marc-Aurèle-Fortin ». Ce terrain est localisé au sud du boulevard Maurice-Duplessis, à l'est de l'avenue Philippe-Panneton et dans le prolongement de l'avenue Fernand-Gauthier. Le site est ceinturé au sud par la voie ferrée du Canadien National, au nord et à l'est par des habitations et à l'ouest, par un secteur industriel de moyenne intensité.

Ce terrain est dans un secteur soumis à une planification de développement du site et a déjà fait l'objet de deux appels de propositions en 2001 dans le cadre du programme municipal « Opération Habiter Montréal ». Dans les deux cas, les démarches entreprises ont été infructueuses et, par conséquent, aucun projet de développement n'a vu le jour.

La volonté de mettre en valeur et de vendre ce terrain à des fins résidentielles était toujours présente et, de ce fait, l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles mandatait, en 2004, le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP) pour préparer un nouveau document d'appel public de propositions. Cette fois, le processus a été fructueux et a résulté, en 2008, en la signature d'un accord de développement entre la Ville et un promoteur, portant sur une période de cinq ans (de 2008 à 2012).

## 2. PORTÉE DE LA MISSION

Cette vérification avait pour objectif d'examiner les diverses mesures entreprises par la Ville en vue de retenir un promoteur pour le développement d'un projet résidentiel sur le site Marc-Aurèle-Fortin. À cette fin, nous avons examiné la façon dont ont été établies la valeur marchande et la mise à prix du terrain. Nous avons également examiné le processus d'appel public de propositions et les renseignements divulgués aux instances.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les années de 2004 à 2009. Ils ont notamment été réalisés à la Direction stratégies et transactions immobilières (DSTI) du SMVTP et auprès de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles.

## 3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

### 3.1. ÉTABLISSEMENT DE LA VALEUR MARCHANDE ET RENSEIGNEMENTS DIVULGUÉS AU COMITÉ EXÉCUTIF

#### 3.1.A. Contexte et constatations

Au moment de céder des terrains destinés à la revente, la Ville doit s'assurer de respecter les cadres légal et administratif qui s'appliquent.

Aussi, en ce qui concerne la cession de propriétés, la Charte de la Ville de Montréal (art. 34.1) prévoit que certains pouvoirs du conseil municipal sont exercés par le comité exécutif, tels que les aliénations d'une valeur de 25 000 \$ et moins.

Contrairement à l'acquisition des biens et des services pour lesquels des dispositions sont prévues dans la *Loi sur les cités et villes* au regard du mode d'adjudication des contrats (appel d'offres public, appel d'offres sur invitation ou de gré à gré), la cession de propriétés n'est pas encadrée par des dispositions légales prévoyant de tels modes d'adjudication. Conséquemment, la cession de propriétés immobilières est réalisée, au choix, selon deux modes d'adjudication, soit de gré à gré ou par appel public de propositions.

À titre d'exemple, les terrains des parcs industriels et les petits terrains résidentiels invendus à la suite d'un appel d'offres public sont généralement vendus de gré à gré.

Lorsque l'intention de la Ville est d'offrir un terrain à des fins de développement résidentiel, le mode d'adjudication privilégié est alors l'appel public de propositions. Selon un tel mode

d'adjudication, le SMVTP élabore un cahier d'appel public de propositions, en collaboration avec l'arrondissement concerné, et obtient l'approbation des instances avant de solliciter publiquement le marché. À la suite de la réception des propositions, un comité de sélection doit analyser ces propositions en fonction de critères d'évaluation préalablement établis et recommander l'approbation de la meilleure proposition aux instances, conditionnellement à la conclusion d'un accord de développement entre les parties.

Ainsi, les premières démarches entreprises par la Ville pour le développement et la vente du terrain du site Marc-Aurèle-Fortin ont commencé avec le programme Opération Habiter Montréal. En janvier 2001, le comité exécutif de la Ville autorisait le Service de l'habitation, alors responsable de ce programme, à procéder à un appel public de propositions destiné aux constructeurs pour la vente et le développement de l'emplacement. Il approuvait au même moment la mise à prix de 5 M\$, représentant la valeur marchande et les conditions de cession et de développement apparaissant au cahier d'invitation. Malgré un délai de deux mois, aucun proposant ne s'était manifesté. En avril 2001, le comité exécutif autorisait un nouvel appel public de propositions avec une mise à prix réduite à 3,75 M\$. En août 2001, sur recommandation du Service de l'habitation, le comité exécutif retenait le seul proposant ayant soumis une proposition en vue de la signature d'un accord de développement, prévoyant la vente en séquence des terrains.

Malgré de longues négociations avec le promoteur pour l'amener à conclure une entente de développement, ce dernier a décidé de retirer sa proposition en mai 2003, soit près de deux ans plus tard. Dans le sommaire décisionnel qu'il présentait au comité exécutif visant à accepter le retrait de la proposition du promoteur, le Service de l'habitation mentionnait que l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles devrait revoir la planification de l'emplacement et établir ses conditions de développement. C'est ainsi qu'en septembre 2003, l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles demandait au Service de l'habitation que lui soit transféré le dossier.

En juin 2004, l'arrondissement a procédé à l'élaboration d'un programme d'aménagement pour cet emplacement. Ce programme prévoyait la construction résidentielle d'un minimum de 250 logements sur ce terrain, dont la majorité de type unifamilial isolé, jumelé ou en rangée. On y prévoyait également les paramètres d'aménagement du projet (p. ex. type de bâtiments, hauteur des bâtiments, implantation, marges latérale et arrière, etc.) ainsi que certaines autres exigences particulières du projet (p. ex. infrastructures, qualité architecturale, zone tampon, etc.).

En juillet 2004, le conseil d'arrondissement mandatait le SMVTP pour préparer un cahier d'appel public de propositions destiné aux constructeurs pour le développement du site Marc-Aurèle-Fortin. Ce cahier d'appel public de propositions comportait notamment la description du projet, les avis aux proposants, la nature de la proposition telle qu'elle était prévue au programme d'aménagement, la fiche technique du terrain visé et, finalement, les critères d'analyse devant servir à évaluer les propositions reçues.

En août 2005, le SMVTP recommandait au comité exécutif l'autorisation de lancer un appel public de propositions pour la vente du terrain, l'approbation du cahier d'appel public de propositions ainsi que le montant de la mise à prix établi à 1 M\$. Pour appuyer cette décision, le comité exécutif disposait d'un sommaire décisionnel préparé par la DSTI, lequel indiquait que le montant de la mise à prix était fondé sur l'évaluation de la valeur marchande des terrains de ce secteur, qui était effectuée par la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières. Il mentionnait également que cette valeur avait été établie en tenant compte du coût des infrastructures municipales à construire à cet endroit, estimé à 21 M\$ par le Service des infrastructures, transport et environnement, en fonction d'une grille de rues de l'ancienne proposition de développement. De plus, le sommaire décisionnel mentionnait que :

- le développement préconisé par l'arrondissement devait comprendre des bâtiments de un à trois logements, mais que les bâtiments de type familial de type isolé, jumelé ou contigu seraient favorisés;
- tous les coûts de développement du site seraient à la charge du proposant, notamment l'aménagement d'une zone tampon jouant à la fois un rôle esthétique, sécuritaire et acoustique à la limite de la zone industrielle située à l'ouest et de la voie ferrée, au sud. Les coûts relatifs aux infrastructures municipales devaient également être assumés par le proposant, en conformité avec le Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux nécessaires à la réalisation de projets résidentiels, et ce, à la date de la demande;
- les propositions reçues seraient analysées par un comité d'évaluation, composé de représentants de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et du SMVTP, et jugées en fonction des aspects suivants<sup>1</sup> :
  - composition d'ensemble (20 %),
  - qualité du bâtiment (15 %),
  - aménagement paysager (10 %),
  - profil du proposant et des équipes professionnelles (15 %),

---

<sup>1</sup> La pondération accordée à chacun des critères était indiquée dans le cahier d'appel public de propositions, joint au sommaire décisionnel.

- approche de mise en marché (10 %),
- prix offert (20 %),
- entrées fiscales (10 %);
- le SMVTP, de concert avec l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, recommanderait au conseil municipal l'acceptation d'une des propositions reçues, et ce, dans les 90 jours de l'ouverture des propositions;
- dans les huit mois suivant l'approbation du conseil municipal de retenir un proposant, ce dernier devrait convenir, avec les représentants municipaux, des modalités d'un accord de développement aux fins de la réalisation d'un projet résidentiel sur l'emplacement. Cet accord de développement devrait par la suite être approuvé par le conseil d'arrondissement et le conseil municipal.

Nos travaux de vérification visaient entre autres à s'assurer qu'une opinion sur la valeur marchande appuyait le montant de la mise à prix établi aux fins de l'appel de propositions. Ils consistaient également à examiner le processus d'analyse des propositions reçues. Finalement, ils visaient à s'assurer que les instances disposaient d'une information complète au moment d'autoriser le lancement d'appel de propositions et de choisir le proposant retenu.

Les principales méthodes d'évaluation de la valeur marchande sont la méthode du coût, la comparaison et la méthode du revenu.

Dès juin 2004, la Section des transactions immobilières (actuellement désignée Section transactions et services immobiliers) de la DSTI confiait un mandat à la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières (actuellement désignée Section expertise et évaluation immobilières) en vue d'établir la valeur marchande du terrain précité dans le cadre d'un appel de propositions.

Dans une étude produite en novembre 2004 en vue d'établir la valeur marchande, la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières précise que le terrain visé est de très grande superficie, non desservi et destiné à être subdivisé de nouveau selon le projet qui sera retenu au cours de l'appel de propositions à venir et des négociations ainsi que des ententes qui suivront. De façon générale, les caractéristiques et les contraintes de développement ont une influence sur la valeur d'un terrain. Or, dans le cas présent, la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières mentionne que la prudence est de mise dans l'évaluation de ce terrain, car certaines données proviennent de 2000 ou de 2001 (au moment des appels de propositions précédentes). Bien que ces données aient été indexées aux fins de la présente évaluation, elles doivent être utilisées avec réserve, car elles émanent d'un projet qui n'est plus d'actualité et qui

s'est avéré non viable. À titre d'exemple, les coûts relatifs aux infrastructures et au bassin de rétention pourraient être différents, compte tenu de la proposition retenue. Par ailleurs, la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières mentionne que d'autres données étaient manquantes en vue d'évaluer le plus justement les coûts liés aux contraintes de développement (p. ex. coût de la zone tampon, coûts pour les conduits souterrains). Dans ce contexte, quatre approches en vue d'établir une valeur marchande (tableau 1) ont été étudiées.

**Tableau 1 – Marché des terrains résidentiels à Rivière-des-Prairies**

Approches	Caractéristiques du terrain évalué	Hypothèses considérées	Prix terrain	Coûts non considérés
1. Terrain de superficie standard (4 500 pi <sup>2</sup> ).	Lot desservi subdivisé et propre à la construction, non contaminé.	s. o.	12 \$/pi <sup>2</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.</li> </ul>
2. Terrain vendu en blocs de 130 000 pi <sup>2</sup> (plusieurs transactions).	Lots non desservis, sur rue cadastrée, propre à la construction.	Considérant un prix de vente pour un terrain desservi propre à la construction, des coûts d'infrastructures de l'ordre de 8,8 M\$ ont été retranchés (hypothèse d'un taux de référence de 4 500 \$ par mètre linéaire de rue par une longueur de 1955 mètres linéaires pour l'ensemble du projet). La superficie constructible du terrain est de 60 %.	2,25 \$/pi <sup>2</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts de réhabilitation.</li> <li>Conduits souterrains.</li> <li>Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.</li> </ul>
3. Terrain vendu en totalité en un seul tenant, sans séquence, avec paiement comptant à la signature de l'acte.	Application de la méthode du lotissement avec le taux unitaire d'un terrain desservi, propre à la construction résidentielle de 12 \$/pi <sup>2</sup> .	Considérant un prix de vente pour un terrain desservi propre à la construction, des coûts d'infrastructures de 8,8 M\$ calculés selon l'hypothèse d'un taux de référence de 4 500 \$ par mètre linéaire de rue par une longueur de 1955 mètres linéaires pour l'ensemble du projet. La superficie constructible du terrain est de 60 %.	0,60 \$/pi <sup>2</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts de réhabilitation.</li> <li>Conduits souterrains.</li> <li>Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.</li> </ul>
4. Comparaison avec la vente d'un terrain de 800 000 pi <sup>2</sup> , situé à RDP, (une seule transaction).	Terrain non desservi sur rue cadastrée, non contaminé, composé de lots cadastrés.	s. o.	0,67 \$/pi <sup>2</sup> (valeur obtenue au cours d'une vente). Pour 100 % de la superficie totale du terrain.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts d'infrastructures.</li> <li>Conduits souterrains.</li> <li>Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.</li> </ul>
Comparaison avec la vente d'un terrain vague de 300 000 pi <sup>2</sup> , situé à RDP (une seule transaction).	Terrain desservi en partie, non contaminé, constitué de lots cadastrés.	s. o.	1,92 \$/pi <sup>2</sup> (valeur obtenue au cours d'une vente).	

**CONSTATATION**

**Compte tenu des données manquantes et des hypothèses posées, les approches utilisées n'ont pas permis à la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières de statuer sur une valeur marchande pour le terrain visé. Par conséquent, aucune opinion n'était rendue quant à l'établissement de la valeur marchande la plus appropriée.**

À la suite de cette étude, la Section des transactions immobilières établissait pourtant le montant de mise à prix à 1 M\$, soit 0,47 \$/pi<sup>2</sup> aux fins de l'appel de propositions. Dans le sommaire décisionnel visant à faire approuver le montant de cette mise à prix, la Section des transactions immobilières mentionnait que ce montant était fondé sur la valeur marchande. **Or, l'examen de cette étude au regard de la valeur marchande a suscité en nous plusieurs interrogations.**

Ainsi :

- l'utilisation d'un prix de vente de 12 \$/pi<sup>2</sup> pour un terrain standard desservi (approche n° 1) n'a pu nous être justifié. Ce prix, auquel un coût estimé pour les infrastructures a été retranché en vue d'établir un prix de vente pour un terrain non desservi, a également été utilisé aux fins de l'approche n° 3;
- la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières a pris en compte une estimation du coût des infrastructures évalué à 8,8 M\$ (en 2004) sur la base d'hypothèses posées. Or, le coût des infrastructures ayant fait l'objet de l'entente de développement avec le promoteur en septembre 2008 était plutôt de 17 M\$;
- au moment d'établir une valeur marchande, la comparaison avec des ventes de terrains semblables est une approche reconnue et fréquemment appliquée par les évaluateurs agréés. Aux fins de la présente étude sur la valeur marchande, les résultats de deux ventes de grands terrains survenues dans l'arrondissement ont été fournis à titre d'information supplémentaire (approche n° 4). Nous nous interrogeons sur la représentativité de ces ventes puisque l'une d'elles correspondait, en fait, à un terrain d'abord vendu en avril 2004 à 0,57 \$/pi<sup>2</sup>, à la suite d'une reprise de jugement et revendu quatre jours plus tard à une compagnie liée au prix de 0,67 \$/pi<sup>2</sup>, et ce, à une valeur bien inférieure à l'évaluation municipale de 3,75 \$/pi<sup>2</sup> de l'époque.

#### **CONSTATATION**

**Nos travaux de vérification ne nous ont pas démontré avec certitude que le montant de mise à prix correspondait à la valeur marchande du terrain concerné. Nous sommes d'avis que ce montant de mise à prix aurait dû être documenté pour refléter l'approche retenue ainsi que les hypothèses posées. Cette ambiguïté est d'autant plus grande que des renseignements n'ont pas été transmis au comité exécutif au moment d'autoriser le lancement d'appel de propositions et de faire approuver la mise à prix.**

Ainsi :

- le coût d'origine des terrains acquis par la Ville, pour la plupart entre les années 1988 à 1992, s'élevait à 7,7 M\$, soit 3,60 \$/pi<sup>2</sup> (information tirée des sommaires décisionnels préparés par le Service de l'habitation au moment de faire autoriser les deux premiers appels de propositions de 2001);
- la valeur marchande avait été établie à 5 M\$ au cours des appels d'offres précédents, en 2001;
- l'évaluation municipale pour 2004 était de 5 \$/pi<sup>2</sup>;
- une valeur marchande de 0,60 \$/pi<sup>2</sup> a été retenue par la Section des transactions immobilières, bien qu'aucune opinion n'ait été émise, au moment de l'étude, sur l'établissement de la valeur marchande. Selon le tableau 1, une telle valeur marchande de 0,60 \$/pi<sup>2</sup> s'apparente à celle établie selon la méthode du lotissement (approche n° 3) pour une superficie totale du terrain et pour une vente totale, sans séquence, avec paiement comptant à la signature de l'acte. Or, la volonté de l'arrondissement était plutôt de vendre le terrain à un seul promoteur, mais en séquences de blocs. Pour une telle approche, la valeur marchande s'apparente davantage à 2,25 \$/pi<sup>2</sup> (approche n° 2).

#### **3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de documenter, dans ses documents de travail, l'établissement de la mise à prix fondée sur la valeur marchande afin de démontrer la pertinence de la méthode utilisée et des éléments considérés (hypothèses, coûts, comparaison, estimation, etc.).**

De plus, afin que le comité exécutif puisse disposer d'une information complète au moment de donner l'autorisation d'aller en appel de propositions et d'approuver un montant de mise à prix, nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de refléter dans les dossiers décisionnels :

- la juste valeur marchande;
- le coût d'origine du terrain visé;
- l'évaluation municipale.

### 3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) « Le dossier de valeur marchande de la section évaluation est toujours accessible au dossier.

*Une fiche contenant la valeur marchande et l'argumentaire expliquant la différence entre la valeur marchande et la mise à prix sera dorénavant complétée. (Échéancier prévu : 30 avril 2010)*

- 2) *De façon régulière, ces informations sont divulguées au comité exécutif ainsi que dans le sommaire décisionnel et dans la fiche technique jointe au sommaire.*

*Exceptionnellement, ces informations n'avaient pas été inscrites à ce sommaire. Nous reconnaissons qu'elles auraient dû être inscrites. » (Complété)*

## 3.2. CHOIX DU PROMOTEUR ET RENSEIGNEMENTS DIVULGUÉS AUX INSTANCES

### 3.2.A. Contexte et constatations

Le cahier d'appel public de propositions prévoyait que la sélection d'une proposition serait effectuée par un comité composé notamment de représentants de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et du SMVTP. Il prévoyait également que le comité de sélection, après analyse des propositions, devait faire rapport au directeur du SMVTP ainsi qu'au directeur de l'arrondissement, recommandant, le cas échéant, le choix d'une proposition. De plus, il mentionnait que le conseil municipal de la Ville avait un délai de 90 jours à compter de la date d'ouverture des propositions pour entériner la recommandation en regard du choix d'une proposition.

Or, à la suite du lancement d'appel public de propositions pour la vente du terrain du site Marc-Aurèle-Fortin, l'ouverture des offres reçues s'est effectuée le 7 décembre 2005. Un comité

de sélection composé de représentants de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et du SMVTP a été constitué pour analyser les offres reçues et le choix d'un proposant, conformément aux critères d'évaluation présentés dans le document d'appel public de propositions.

Trois propositions ont été reçues et jugées conformes par le comité de sélection. La proposition recommandée par le comité de sélection correspondait à celle dont le pointage et le prix d'achat étaient les plus élevés (proposant n° 3). Cette proposition se distinguait des deux autres, en ce qu'elle propose, en plus de la construction de bâtiments de type unifamilial isolé, jumelé ou contigu (232 unités), la construction de trois bâtiments multiplex (264 unités) pour un total de 496 unités. Il s'agissait d'unités multifamiliales de haute densité de type condos. En ce qui concerne les deux autres propositions, l'une prévoyait la construction de bâtiments multiplex, mais d'un maximum de trois unités de type condos (proposant n° 2) alors que l'autre proposition ne prévoyait aucun bâtiment multiplex (proposant n° 1).

Cette décision du comité de sélection a par la suite été présentée pour approbation au comité stratégique de la Ville, créé en mars 2006. Ce dernier s'est alors interrogé sur la validité de la proposition recommandée par rapport aux règles prévues dans le cahier d'appel public de propositions et s'est tourné vers le directeur principal des Affaires corporatives. Ce dernier a demandé un avis juridique à une firme externe d'avocats.

L'avis juridique, daté de septembre 2006, conclut que la proposition recommandée par le comité de sélection n'était pas conforme au cahier d'appel public de propositions parce qu'elle ne respecte pas le principe d'égalité entre les proposants. En effet, deux articles de l'appel de propositions n'auraient pas été respectés, soit :

L'article 3.2.1 intitulé *Type de bâtiments* : « Le développement résidentiel préconisé sera de moyenne densité et les bâtiments comprendront d'un à trois logements. Toutefois, seront favorisés en totalité ou en majeure partie du site, les bâtiments de type unifamilial isolé, jumelé ou contigu. »

L'article 2.1.6 intitulé *Mise en garde* : « Le défaut de se conformer strictement à chacune des conditions énumérées pourrait entraîner le rejet de la proposition, à moins que la Ville, y voyant un intérêt, décide de passer outre à tout vice de forme et défaut mineur que pourra contenir la proposition. »

De ce fait, la proposition comportant trois bâtiments de plus de 12 logements serait contraire à la réglementation en vigueur et ne peut être jugée conforme au cahier d'appel public de propositions. Aussi, il ne serait pas équitable pour les autres proposants d'accepter une proposition fondée sur des conditions différentes de celles prévues au cahier de propositions, et ce, même si celle-ci est plus avantageuse pour la Ville.

Tenant compte de cet avis juridique, le comité stratégique de la Ville décidait de rejeter la proposition n° 3. Par conséquent, le comité de sélection devait par la suite choisir un nouveau proposant. Ce choix aurait dû porter sur le deuxième proposant ayant obtenu le meilleur pointage, mais le comité de sélection mentionnait dans son rapport que celui-ci n'avait pu fournir la preuve, hors de tout doute, d'une capacité financière suffisante pour la réalisation du projet.

Précisons que la capacité financière d'un proposant est évaluée sous le critère d'évaluation « Profil du proposant et des équipes professionnelles », pour lequel une pondération de 15 % est prévue.

#### **CONSTATATION**

**Considérant que d'autres éléments permettent aussi d'évaluer ce critère (expertise technique, équipe projet et réalisations antérieures), nous sommes d'avis que l'établissement d'une telle pondération ne permet pas le rejet automatique d'une offre, même si le proposant n'obtient pas une note de passage suffisante pour un élément aussi essentiel que celui de la capacité financière.**

À cet égard, nous croyons que la pondération accordée à cet aspect devrait être réévaluée au moment du lancement d'appels de propositions ultérieurs.

Comme les résultats du comité de sélection différaient de ceux de l'avis juridique et que, par ailleurs, le comité de sélection avait manifesté son désaccord quant au choix du proposant n° 2, il souhaitait voir les autorités s'exprimer sur l'orientation à retenir dans ce dossier. Le comité stratégique de la Ville s'est donc à nouveau tourné vers le directeur principal des Affaires corporatives.

C'est ainsi qu'un deuxième avis juridique était demandé à la firme externe d'avocats pour connaître la procédure à suivre dans un tel cas. L'avis juridique reçu proposait deux options. La première demandait d'annuler l'appel de proposition en cours et de procéder à un nouvel appel public de propositions alors que la deuxième proposait de créer un deuxième comité de

sélection. Le comité stratégique retenait la dernière option pour juger des deux propositions restantes. Conséquemment, un nouveau comité de sélection, composé de représentants des directions de l'arrondissement et du SMVTP, a été créé.

Malgré la réserve du premier comité de sélection à l'égard de la capacité financière du proposant n° 2, le deuxième comité de sélection a fait l'analyse des deux propositions restantes (proposant n° 1 et proposant n° 2).

**CONSTATATION**

**L'examen du rapport produit par le deuxième comité de sélection montre qu'une appréciation qualitative des critères d'analyse prévus au cahier d'appel public de propositions a été réalisée. Toutefois, contrairement au rapport du premier comité, aucune évaluation chiffrée n'a été obtenue pour démontrer l'analyse des propositions, conformément aux critères de sélection et à la pondération prévus. Selon le gestionnaire responsable de la Section transactions et services immobiliers, cette évaluation aurait été produite, mais n'aurait pas été retrouvée.**

Finalement, 12 mois après l'ouverture des propositions reçues (de décembre 2005 à novembre 2006), le choix du deuxième comité de sélection a porté sur la proposition n° 1, laquelle prévoyait un prix de vente de 1 M\$.

Selon les renseignements obtenus, le SMVTP a par la suite négocié avec succès une bonification du prix de vente à 1,5 M\$. Nous n'avons cependant pas obtenu l'évidence des dates auxquelles cette négociation s'est réalisée.

**CONSTATATION**

**Nos travaux de vérification révèlent qu'un sommaire décisionnel visant l'approbation du choix du proposant retenu a été présenté au comité exécutif le 6 décembre 2006, mais pas au conseil municipal, et ce, 12 mois après l'ouverture des propositions.**

L'examen du sommaire décisionnel visant à faire approuver le choix du proposant par le comité exécutif nous révèle que le directeur de la DSTI informait le comité exécutif que la décision de juger non conforme la proposition n° 3 émanait d'un comité de sélection composé de représentants de l'arrondissement, du SMVTP et du Service des affaires corporatives. Le sommaire décisionnel faisait également état d'une brève description des deux propositions

conformes et mentionnait que le SMVTP avait négocié avec succès avec le proposant, afin de bonifier son offre à 1,5 M\$ (0,73 \$/pi<sup>2</sup>) après que cette firme a été retenue par le comité de sélection. Précisons que le contenu des propositions reçues figurait parmi les pièces jointes au sommaire décisionnel.

Par ailleurs, tel que nous l'avons mentionné précédemment, le choix du proposant n'a pas été soumis au conseil municipal tel qu'il était prévu au cahier d'appel public de propositions ainsi qu'au sommaire décisionnel visant à faire approuver ce cahier d'appel public de propositions par le comité exécutif.

**CONSTATATION**

**De plus, nous constatons que même lors de l'approbation du choix du proposant, par le comité exécutif, des informations pertinentes n'ont également pas été divulguées.**

À cet effet, mentionnons :

- que deux ans s'étaient écoulés entre l'évaluation de la valeur marchande (novembre 2004) et le choix du proposant (décembre 2006);
- que le prix de vente conclu (1,5 M\$) sera perçu par la Ville en séquence, au cours des cinq années suivant la signature de l'accord de développement;
- des raisons justifiant la non-conformité de l'une des propositions;
- que deux comités de sélection ont analysé les offres reçues;
- que deux avis juridiques ont été obtenus d'une firme externe pour confirmer les orientations à prendre au cours du processus de sélection;
- qu'il n'y avait pas d'évidence d'une grille d'évaluation pondérée pour démontrer le choix du proposant retenu.

En conclusion, l'approbation du conseil municipal, à ce stade du processus, aurait permis à ce dernier de se prononcer sur la proposition retenue dans le cadre du projet de développement résidentiel Marc-Aurèle-Fortin ainsi que sur le prix de vente auquel la Ville cèderait le terrain. Nous nous serions également attendus à ce que le conseil municipal dispose, à ce stade-ci, d'une analyse financière démontrant les flux monétaires pour la Ville entourant le développement ce terrain.

### 3.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de revoir la pondération au moment de l'établissement de la grille d'évaluation des offres reçues dans le cadre d'appels publics de propositions afin de permettre le rejet d'une proposition dont la note de passage serait inacceptable à l'égard de la capacité financière.

Nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de conserver dans ses dossiers les documents démontrant l'évaluation chiffrée de l'analyse des propositions conformément aux critères de sélection prévus au cahier d'appel public de propositions afin d'être en mesure de justifier la recommandation du choix d'un proposant.

Afin que le comité exécutif soit en mesure de prendre une décision éclairée concernant le choix de la proposition retenue à la suite d'un processus d'appel public de propositions, nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de divulguer, dans les sommaires décisionnels qu'il prépare, tous les renseignements pertinents dont il dispose, incluant :

- toute dérogation au processus habituel menant au choix d'un proposant dans le cadre d'un appel public de proposition;
- les résultats obtenus à la suite de l'analyse des propositions conformes en accord avec les critères d'évaluation retenus;
- une analyse financière démontrant les flux monétaires pour la Ville sur la durée du projet.

Nous recommandons au SMVTP de se conformer aux dispositions prévues dans les documents d'appels publics de propositions, particulièrement lorsqu'il s'agit d'obtenir une approbation par l'autorité requise.

### 3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) « Cette pondération est adaptée en fonction des projets de développement. Dans le cas de Marc-Aurèle-Fortin, il y aurait eu lieu d'indiquer une note de passage étant donné que l'investissement initial en infrastructures était très important. La note de passage serait moins nécessaire pour un terrain constructible sans investissement initial.

*Une pondération sera incluse dans les critères d'analyses économiques, relativement à la capacité financière du promoteur, avec une note de passage minimale à l'égard de sa solvabilité. (Échéancier prévu : 30 avril 2010)*

- 2) *L'analyse des propositions faite par le premier comité a été déposée et conservée au dossier.*

*Le deuxième comité a choisi de procéder par une note retenant la proposition qu'il considérait la plus conforme à la grille. Cette note a été déposée au dossier.*

*Nous nous assurerons dorénavant qu'une évaluation chiffrée de l'analyse des propositions conformément aux critères de sélection prévue soit toujours conservée au dossier. (Échéancier prévu : 30 avril 2010)*

- 3) *Nous tenons compte des recommandations et les mettrons en application au moment des prochains appels d'offres. (Échéancier prévu : 30 avril 2010)*
- 4) *Nous tenons compte des recommandations et les mettrons en application au moment des prochains appels d'offres. » (Échéancier prévu : 30 avril 2010)*

### **3.3. APPROBATION DE L'ACCORD DE DÉVELOPPEMENT**

#### **3.3.A. Contexte et constatations**

Selon le cahier d'appel public de propositions, la vente du terrain était conditionnelle à la conclusion d'un accord de développement devant être approuvé par le conseil d'arrondissement et le conseil municipal dans les huit mois suivant la décision du conseil municipal visant à retenir le proposant. La vente de l'immeuble devait par la suite être approuvée par les autorités municipales, en application avec l'accord de développement et de la séquence de vente prévue.

Ainsi, dans les faits, un accord de développement a été conclu entre le SMVTP, le promoteur et l'arrondissement dès juillet 2007. En août 2007, le comité exécutif donnait un accord de principe à cet accord de développement et autorisait le début des travaux de construction de six unités d'habitation modèle avant l'autorisation officielle de l'accord de développement. En octobre 2007, le conseil d'arrondissement approuvait l'accord de développement, et ce n'est que le 13 février 2008 que le comité exécutif approuvait l'accord de développement en même temps qu'un premier acte de vente de 20 lots résidentiels. Finalement, c'est le 31 mars 2008, soit 16 mois après l'approbation du choix du proposant, que le conseil municipal approuve l'accord

de développement. Il s'agissait de la première autorisation donnée par le conseil municipal dans ce dossier de vente et de développement du site Marc-Aurèle-Fortin.

Le conseil municipal est alors informé qu'en vertu de l'accord de développement, le promoteur projette la construction d'un projet résidentiel devant contenir à terme un maximum de 331 unités d'habitation, soit 67 unités unifamiliales et 264 unités jumelées.

Dans ce sommaire décisionnel, le conseil municipal est informé que la proposition retenue au cours de l'appel public de propositions convenait d'acquérir la totalité du terrain pour une somme de 1,5 M\$, en plus des coûts de réhabilitation des sols. On mentionne également que toutes les ventes seront faites au comptant et le promoteur sera responsable de construire, à ses frais, les infrastructures (égout, aqueduc, rue, trottoir, pavage, éclairage de rue) devant desservir l'ensemble du projet concerné.

**CONSTATATION**

**Bien que le conseil municipal ait approuvé l'accord de développement sur la base des renseignements qui lui ont été divulgués, nous sommes d'avis qu'il n'a pas été informé sur certains éléments pertinents.**

Voici quelques-uns de ces éléments :

- En août 2007, le comité exécutif avait déjà approuvé en principe le projet d'accord de développement dûment signé par le promoteur en date du 13 juillet 2007 pour permettre la construction de six unités d'habitation modèle avant l'autorisation de l'accord de développement par le conseil municipal, ce qui permettait au promoteur de construire;
- De nouveaux aspects convenus avec le promoteur au moment de la conclusion de l'entente de développement (p. ex. zone tampon);
- L'incidence de sa décision sur les résultats de la Ville dû à la comptabilisation d'une perte sur disposition d'actifs (pour les lots vendus en mars 2008) et d'une provision pour dévaluation des terrains disponibles à la vente (évaluée à plus de 8,6 M\$). Précisons qu'à la suite d'une modification des normes de comptabilité municipales en 2007, le SMVTP avait établi le coût d'origine de l'ensemble des terrains disponibles à la vente détenus par la Ville, dont le présent terrain. Or, au moment d'autoriser l'accord de développement, le prix de vente de 1,5 M\$ (0,73 \$/pi<sup>2</sup>) devait être comparé au coût d'origine dévalué (4,71 \$/pi<sup>2</sup>) et obligeait la comptabilisation d'une provision pour dévaluation de ce terrain.

En conclusion, nous sommes d'avis qu'il aurait été souhaitable de fournir au conseil municipal toute information pertinente lui permettant d'expliquer tout fait nouveau survenu depuis le choix du proposant jusqu'à la conclusion de l'accord de développement. Par ailleurs, comme un délai de 28 mois s'est écoulé entre l'ouverture des propositions (décembre 2005) et l'autorisation de l'accord de développement (mars 2008), nous sommes d'avis que le conseil municipal aurait dû recevoir une actualisation de l'analyse financière démontrant les flux monétaires pour la Ville sur la durée du projet.

### 3.3.B. Recommandations

Afin de permettre une prise de décision éclairée par le conseil municipal, au moment d'approuver un accord de développement, nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de divulguer tous les faits nouveaux importants survenus depuis le choix du proposant et qui sont susceptibles de toucher l'analyse financière dans l'intervalle.

### 3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Nous prenons en compte les recommandations et les mettons en application au moment des prochains appels d'offres. » (*Échéancier prévu : 30 avril 2010*)



## V.7. Étude préliminaire : acquisition des biens et services



## V.7. ÉTUDE PRÉLIMINAIRE : ACQUISITION DES BIENS ET SERVICES

### 1. MISE EN CONTEXTE DE LA FONCTION « APPROVISIONNEMENT »

#### 1.1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

La fonction « approvisionnement » est assujettie à un certain nombre de lois et de règlements dont, principalement, la Charte de la Ville de Montréal et la *Loi sur les cités et villes*. L'article 573 de cette dernière traite des règles relatives aux modes d'acquisition. Par ailleurs, le cadre légal ne définit aucun pouvoir spécifique ni structure organisationnelle en matière d'approvisionnement. Ainsi, les arrondissements et la ville centre sont autonomes en cette matière dans le cadre de leurs pouvoirs spécifiques de dépenser.

Le comité exécutif de la Ville de Montréal a adopté, en août 2006, la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal (la Politique), entérinée par résolution du conseil de six des neuf arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et de trois des dix arrondissements de l'ex-banlieue. Cette politique énonce, en préambule, que « *la Ville de Montréal veut s'assurer de la mise en place d'un processus d'approvisionnement efficace, efficient et flexible* ». En matière de performance, la Politique déclare que « *la Ville voit à [...] regrouper ses achats de biens, de services et de travaux à l'interne et avec des organismes externes, chaque fois qu'une efficacité accrue ou qu'une économie importante peut en résulter [...] [et] à évaluer périodiquement son processus d'approvisionnement* ». En matière d'imputabilité, la Politique mentionne : « *Les services corporatifs et les arrondissements partenaires sont responsables d'appliquer les principes de la présente politique en coopération avec la Direction de l'approvisionnement.* » Elle ajoute : « *Toute dérogation à la présente politique doit être signalée dans toute décision ou recommandation présentée pour approbation aux instances concernées.* »

#### 1.2. ORGANISATION ET MISSION DE LA DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT

Sur le plan corporatif, la Ville de Montréal s'est dotée d'une Direction de l'approvisionnement, dont la mission est d'« *assurer aux services corporatifs et aux arrondissements l'accès aux fournitures, aux biens et à un équipement de pointe afin de leur permettre de livrer aux citoyens des services urbains de qualité, et ce, aux meilleures conditions* ». Afin d'atteindre cet objectif, la direction est « *responsable de l'élaboration et de l'application des règles en matière d'acquisition de biens, de services généraux, techniques et professionnels, ainsi que de celles liées aux travaux de construction, en conformité avec les lois ou réglementations relatives au domaine* »

*municipal [...] Elle recense, compile et analyse les informations de consommation des diverses clientèles afin de définir les possibilités de regroupement de biens communs ».*

Les Valeurs de la pratique de l'approvisionnement s'appuient sur des principes directeurs énoncés sur le site intranet de la Direction de l'approvisionnement. Parmi ceux-ci, on retrouve le principe d'efficacité et d'efficience qui vise à favoriser l'efficacité du processus d'approvisionnement municipal et à en mesurer la contribution à l'organisation.

Pour concrétiser ce principe directeur, la fonction « approvisionnement » « s'assure [entre autres] de :

- *permettre l'exercice d'une saine concurrence et [d']assurer la conclusion d'ententes commerciales à des coûts et conditions favorables pour la Ville;*
- *promouvoir l'adhésion aux contrats corporatifs prénégociés ainsi que l'achat regroupé avec les arrondissements, les services et d'autres organismes publics, si les résultats sont bénéfiques sur le plan économique;*
- *accompagner le client dans l'expression de son besoin, par des renseignements sur des achats similaires [...];*
- *optimiser l'utilisation des deniers publics alloués aux achats municipaux et [de] maximiser les retombées économiques montréalaises, dans les limites de la loi. »*

### **1.3. ENCADREMENTS EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT**

Le site intranet de la Ville recense, en janvier 2009, sept encadrements émis par la Direction de l'approvisionnement. Ces encadrements ont été émis ou révisés à la fin de 2005. On y retrouve une description des différentes étapes et procédures d'approvisionnement et de leur inscription dans le Système intégré de gestion de la Ville de Montréal (SIMON) pour assurer le paiement des fournisseurs. Les normes de contrôle se limitent à l'appariement des différents documents et au processus d'approbation.

- Demande d'achat (2005 12 09)

La demande d'achat (DA) sert à exprimer un besoin en approvisionnement. Lorsqu'elle est inscrite dans SIMON, le requérant est automatiquement informé d'une entente permanente qui pourrait répondre à son besoin.

Celle-ci n'est obligatoire que pour les acquisitions de biens et services supérieures à 10 000 \$. Le requérant doit être un utilisateur reconnu de SIMON pour initier sa DA et doit indiquer un code d'article prévu à la classification des biens et services (CBS) associé à son besoin. Une fois que la DA est approuvée selon la délégation de pouvoirs en vigueur, les fonds sont automatiquement réservés (préengagement) et elle est acheminée vers un acheteur de son unité administrative ou à la Direction de l'approvisionnement.

- Bon de commande (2005 12 09)

L'émission d'un bon de commande est obligatoire pour tous les achats, à l'exclusion de ceux qui sont traités avec la demande de paiement. Il doit être approuvé selon la délégation de pouvoirs.

- Réception de biens, services ou travaux (2005 12 09)

Une réception est enregistrée dans SIMON et ne nécessite pas d'approbation. On mentionne qu'il *serait préférable* que l'émetteur de la commande soit différent du réceptionnaire. Le numéro de bon de commande doit apparaître sur le bon de réception et sur la facture pour permettre l'enregistrement dans SIMON. Le Service des finances émettra le paiement au fournisseur à la suite de l'appariement du bon de commande, du bon de réception et de la facture.

- Demande de paiement (2005 12 09)

La demande de paiement (DP) sert à enregistrer un achat effectué, reçu et consommé dans un court laps de temps. Elle permet aussi de rembourser tous les frais énumérés aux annexes de la directive *Traitement des factures et émissions de chèques* du Service des finances. On y mentionne, entre autres, les frais d'utilités publiques, les achats directs de biens et services inférieurs à 1 000 \$, les achats effectués avec une carte d'achat ou de crédit. La DP doit être approuvée selon la délégation de pouvoirs en vigueur.

- Demande d'achat interne (2006 01 19)

La demande d'achat interne (DAI) sert exclusivement à effectuer un achat au magasin municipal, soit le Centre de distribution Louvain. Selon le site intranet de la Direction de l'approvisionnement, au 10 janvier 2006, environ 115 000 produits y étaient entreposés pour un inventaire s'élevant à 5 M\$.

- Facturation interne (2006 01 09)

Les services centraux et les arrondissements de la Ville peuvent transiger avec des partenaires internes. Un bon de commande doit alors être inscrit dans SIMON. Une fois les biens livrés ou les services rendus, le fournisseur interne prépare et transmet une facture interne sans émission de chèques au Service des finances.

- Ententes permanentes et contractuelles (2005 12 09)

Une entente permanente porte sur certains biens ou services dont les prix unitaires sont enregistrés dans SIMON pour une durée déterminée. L'utilisation de l'appel de livraison dans SIMON permet au requérant d'obtenir ses biens et services faisant l'objet d'une entente permanente. L'appel de livraison comporte beaucoup de similitudes avec le bon de commande. Toutefois, pour l'utilisateur, son utilisation permet de simplifier le processus d'achat puisque la plupart des données requises au moment de sa création sont générées automatiquement par le système. Le numéro de l'entente, additionné du numéro de l'appel de livraison, constitue le numéro de commande pour le fournisseur.

Une entente contractuelle fait l'objet d'un escompte négocié, en fonction d'un volume d'affaires déterminé, sur un ensemble de biens et services. Ceux-ci se retrouvent habituellement dans un catalogue. L'utilisation d'un bon de commande dans SIMON permet au requérant d'obtenir les biens et services requis faisant l'objet d'une entente contractuelle.

Selon les renseignements indiqués sur le site intranet de la Direction de l'approvisionnement, cette dernière assume la gestion d'un portefeuille constitué de quelque 300 de ces ententes d'achat.

Enfin, la Division des pratiques d'affaires de la Direction de l'approvisionnement a émis, au moment du déploiement initial de SIMON, le document intitulé *Principes de gestion et règles de contrôle interne de l'approvisionnement* en date du 4 novembre 2005. Comme son nom l'indique, ce document contient des énoncés, au nombre de 12, portant sur le contrôle interne en approvisionnement.

Citons particulièrement l'énoncé 3 qui stipule que « *dans les documents d'approvisionnement soit, demande d'achat, bon de commande, inventaire en direct, etc., la séparation des tâches est de rigueur. Une personne peut être requérant, émetteur, approbateur et réceptionnaire, mais ne peut l'être dans le même document, ni pour le même processus* ».

## 2. PORTÉE DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

Des indicateurs de gestion révèlent une proportion importante de bons de commande, de factures et de chèques inférieurs à 100 \$. Cet état de fait pose un questionnement quant à la pertinence ou à l'application des pratiques d'affaires et des méthodes de travail afférentes au processus d'approvisionnement en biens et services.

L'objectif de la présente étude vise à évaluer la pertinence et la portée d'une vérification détaillée ayant pour but de déterminer si les pratiques d'affaires et les méthodes de travail permettent d'acquérir des biens et services de la manière la plus efficace et économique possible eu égard aux meilleures pratiques de l'industrie, tout en tenant compte des lois et des encadrements en vigueur.

Les activités examinées couvrent le processus d'approvisionnement en biens et services – de la prise de commande au paiement de la facture – tant par les arrondissements que par les services centraux. L'analyse des besoins et la planification des acquisitions sont, par ailleurs, exclues de l'étude. La cueillette des informations s'est déroulée essentiellement de décembre 2008 à mai 2009. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de soumettre le présent rapport pour commentaires à la Direction générale avant le mois de décembre 2009.

Nos travaux de vérification ont principalement consisté à :

- répertorier et à analyser les lois, les règlements et les encadrements régissant l'acquisition des biens et services à la Ville de Montréal;
- documenter les étapes clés du processus d'approvisionnement, les pratiques d'affaires et les méthodes de travail s'y rapportant;
- rencontrer les représentants de la Direction de l'approvisionnement, du Service des finances, de certains services centraux et des arrondissements;
- évaluer, sur la base des renseignements recueillis, le cadre de contrôle de la fonction « approvisionnement ».

### 3. CONSTATATIONS

#### 3.1. STRATIFICATION DES PETITS ACHATS

Des indicateurs de gestion relatifs au volet finances/approvisionnement du système SIMON ont été produits pour l'année 2007. On y constate, pour l'ensemble de la Ville, incluant les arrondissements, les statistiques globales suivantes quant aux petites commandes :

**Tableau 1 – Statistiques globales pour 2007**

	N <sup>bre</sup> total	≤ 100 \$	≤ 300 \$	≤ 1 000 \$
		<i>En pourcentage</i>		
Chèques	160 812	23	41	62
Factures <sup>1</sup>	353 427	35	56	77
Bons de commande <sup>2</sup>	115 304	23	48	71
Demandes de paiement <sup>3</sup>	37 110	n. d.	n. d.	n. d.

<sup>1</sup> Les factures incluent celles qui ont été payées par demandes de paiement (37 110), c.-à-d. sans bon de commande, ainsi que celles payées par interface (46 981).

<sup>2</sup> Les bons de commande excluent ceux qui sont imputés à l'inventaire, mais incluent les appels de livraison, lesquels génèrent un bon de commande. Ils représentent 1,1 milliard de dollars d'achat.

<sup>3</sup> Le nombre total est de 37 110, alors que 77 % des factures, soit 272 000, sont inférieures à 1 000 \$.

**Tableau 2 – Stratification des acquisitions pour 2007**

	Total	≤ 100 \$	≤ 300 \$	≤ 1 000 \$
Nombre de bons de commande	115 304	27 015	54 730	82 135
<b>Pourcentage en volume</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>48</b>	<b>71</b>
Valeur des acquisitions correspondantes (en M\$)	1 076	1,3	6,4	21,6
<b>Pourcentage en valeur</b>	<b>100</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>2,0</b>

**Tableau 3 – Volume des bons de commande par unités d'affaires pour 2007**

	Total	≤ 100 \$	≤ 300 \$	≤ 1 000 \$
<b>Nombre de bons de commande</b>	115 304	27 015	54 730	82 135
<b>Pourcentage en volume par unités d'affaires</b>				
<b>Affaires corporatives</b>	<b>26,3</b>	<b>43,4</b>	<b>36,2</b>	<b>31,4</b>
<b>SPVM<sup>1</sup></b>	<b>12,7</b>	<b>14,3</b>	<b>14,2</b>	<b>9,8</b>
SITE <sup>2</sup>	10,0	5,1	6,5	7,9
SMVTP <sup>3</sup>	7,4	3,9	5,2	6,4
SDCQMVDE <sup>4</sup>	6,4	4,6	4,8	5,2
Inventaire	8,4	8,4	9,6	9,4
<b>Arrondissements (ex-Ville)</b>	<b>21,3</b>	<b>16,5</b>	<b>18,6</b>	<b>19,7</b>
Arrondissements (ex-banlieue) <sup>5</sup>	0,6	0,0	0,0	0,1
Autres unités d'affaires	6,9	3,8	4,9	10,1
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Service de police de la Ville de Montréal.

<sup>2</sup> Service des infrastructures, transport et environnement.

<sup>3</sup> Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine.

<sup>4</sup> Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle.

<sup>5</sup> Tous les arrondissements (ex-banlieue) n'étaient pas intégrés à SIMON en 2007.

**Tableau 4 – Valeur des bons de commande par unités d'affaires pour 2007**

	Total	Total	≤ 100 \$	Taux de DP <sup>1</sup>
	En M\$	En pourcentage		
<b>Affaires corporatives</b>	<b>74,9</b>	<b>7,0</b>	<b>43,4</b>	<b>5</b>
<b>SPVM</b>	<b>42,7</b>	<b>4,0</b>	<b>14,3</b>	<b>1</b>
SITE	314,9	29,3	5,1	5
SMVTP	199,2	18,5	3,9	4
<b>SDCQMVDE</b>	<b>59,3</b>	<b>5,5</b>	<b>4,6</b>	<b>48</b>
Inventaire	11,9	1,1	8,4	s. o.
<b>Arrondissements (ex-Ville)</b>	<b>214,5</b>	<b>19,9</b>	<b>16,5</b>	<b>11</b>
<b>Arrondissements (ex-banlieue)<sup>2</sup></b>	<b>54,9</b>	<b>5,1</b>	<b>0,0</b>	<b>40</b>
Autres unités d'affaires	103,7	9,6	3,8	2
<b>Ensemble des unités d'affaires</b>	<b>1 076,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>13,0</b>

<sup>1</sup> Taux des demandes de paiement = nombre de DP/nombre de factures payées.

<sup>2</sup> Tous les arrondissements (ex-banlieue) n'étaient pas intégrés à SIMON en 2007.

En mai 2009, nous avons obtenu les statistiques relatives aux chèques, aux factures et aux bons de commande émis en 2008. Dans l'ensemble, les conclusions que nous pouvons en tirer sont sensiblement les mêmes que pour l'année 2007.

## **3.2. AUTRES OBSERVATIONS RECUEILLIES AU COURS DES ENTREVUES**

### **3.2.1. MESURES DE PERFORMANCE, BALISAGES ET VIGIE DES PRATIQUES D'AFFAIRES**

La Division des pratiques d'affaires de la Direction de l'approvisionnement a été créée en 2005 pour favoriser la cohérence à la suite des fusions et des défusions municipales. Elle est responsable, entre autres, d'assurer un service de veille pour cibler les meilleures pratiques et de mettre en place des indicateurs de performance. La division ne dispose pas d'études de balisage structurées et systématiques. Elle fait partie, par ailleurs, de groupes de discussions plus ou moins formels avec d'autres villes du Québec quant à l'utilisation des systèmes ORACLE et à l'utilisation des cartes d'achat.

Les balisages auprès des autres villes, tant sur les meilleures pratiques que sur les indicateurs de performance, lui apparaissent peu pertinents compte tenu des contraintes uniques imposées à la Ville de Montréal par la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal* (projet de loi n° 33), qui impose une plus grande décentralisation.

Les mesures de performance se limitent pour l'instant à des sondages de satisfaction des utilisateurs par rapport à certaines ententes-cadres. Un projet est actuellement en cours avec une firme externe pour développer des indicateurs plus généraux. Le coût du processus d'approvisionnement n'a pas été mesuré. Par ailleurs, des études externes que la Division des pratiques d'affaires a identifiées recensent des coûts unitaires du traitement d'une commande de 80 \$ à 120 \$. Les entrevues auprès des autres unités d'affaires et du Service des finances laissent entendre que celles-ci ne font à peu près pas d'analyses du processus d'approvisionnement ni de mesures ou de suivis d'indicateurs de performance, si ce n'est les statistiques qui ont été extraites de SIMON pour l'année 2007.

### **3.2.2. INTÉGRATION ET COHÉSION DE LA FONCTION « APPROVISIONNEMENT »**

Aucun contrat de service interne n'existe entre la Direction de l'approvisionnement et les unités clientes. Les coûts de traitement des commandes ne leur sont pas facturés. Il n'existe pas d'indicateurs, ni de cibles de performance, ni de plans d'action formels entre la Direction et ses clients, si ce n'est la consultation effectuée en 2006 dans le cadre du chantier sur la gouvernance.

La plupart des personnes rencontrées, qui jouent pourtant un rôle clé en matière d'approvisionnement, ont une connaissance limitée des problématiques liées aux petits achats et aux moyens préconisés par la Direction de l'approvisionnement pour les réduire, particulièrement en ce qui a trait aux cartes d'achat. Cette dernière fait certains efforts pour améliorer les communications. Plusieurs projets sont en cours pour alimenter le site intranet de la Direction et en faciliter l'utilisation. Une table des approvisionneurs a été créée en 2008 pour favoriser les échanges avec les responsables de l'approvisionnement des arrondissements et de la Direction. La démarche apparaît intéressante, mais probablement lourde à faire fonctionner, compte tenu du nombre d'arrondissements.

À cet égard, nous avons d'ailleurs constaté qu'en 2006, dans le cadre de la revue des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP), le comité exécutif a confié au comité sur la gouvernance du Service des affaires corporatives de l'époque un mandat d'optimisation de la fonction « approvisionnement ». Deux examens de cette fonction, réalisés en 2001 et en 2003, avaient permis de déterminer des orientations. La Direction de l'approvisionnement a donc entrepris un exercice de consultation auprès de ses clients afin de raffiner et de confirmer ces orientations, ce qui a donné lieu à la production d'un rapport en novembre 2006.

On y relève que l'exercice de la fonction « approvisionnement » est fragmenté. Les arrondissements, le SITE, la Direction des immeubles du SMVTP et la Direction des sports, des parcs et des espaces verts du SDCQMVDE réalisent tous leurs appels d'offres pour l'exécution des travaux. Les arrondissements issus de l'ex-banlieue effectuent l'ensemble de leurs appels d'offres, hormis quelques exceptions. Ainsi, du montant de 1,2 milliard de dollars d'acquisitions de biens et services de la Ville (en 2005), seulement 260 millions de dollars l'ont été pour des biens et services acquis par la Direction de l'approvisionnement.

Quant au cycle d'approvisionnement, on y fait les constats suivants :

- « La planification des besoins » ne dégage pas de vision globale et se caractérise par l'absence d'uniformité entre les arrondissements et la ville centre;
- La « Stratégie d'approvisionnement » n'est pas concertée et l'expertise n'est pas partagée;
- Les documents d'appels d'offres ne sont pas standardisés et entraînent des risques de réclamations;
- Malgré la conclusion d'ententes-cadres, la position est fragmentée par rapport aux marchés et la solidarité corporative est faible;
- Un processus d'assurance que l'ensemble des conditions contractuelles de fournitures de biens a été respecté n'est pas appliqué systématiquement. On ne vérifie pas formellement la satisfaction des utilisateurs et il n'existe pas d'indicateurs de performance;

- La gestion des stocks fait appel à une multiplicité de systèmes et ne permet pas une vue consolidée de l'ensemble des stocks, ce qui multiplie la constitution locale de stocks d'urgence.

Au terme de la consultation, la Direction de l'approvisionnement a élaboré trois scénarios qui diffèrent par leur degré de centralisation. Elle a finalement recommandé, en novembre 2006, le scénario médian, qui confirmait sa responsabilité en matière de consolidation, de développement des achats collectifs et des dossiers stratégiques, tout en favorisant un élargissement de l'autonomie des arrondissements et des services centraux pour leurs biens spécifiques.

### 3.2.3. PERFORMANCE DU SYSTÈME SIMON

Les personnes rencontrées sont plutôt satisfaites de SIMON en matière d'approvisionnement. Elles ne retourneraient pas aux anciens systèmes et certaines se disent plus en contrôle de leur budget. Par ailleurs, il est clair que le système est toujours en période de stabilisation et de maturation. Certaines ont souligné des difficultés de maîtrise de certains processus, entre autres pour les appels de livraison et les limites de la formation. La plupart étaient au courant du rapport sur les indicateurs de gestion produit pour l'année 2007 et souhaiteraient le développement de rapports de suivi systématique.

## 4. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

### 4.1. LA PROBLÉMATIQUE DES PETITES COMMANDES

#### 4.1.A. Conclusions

Les petites commandes constituent une caractéristique reconnue par la littérature au sein des grandes entreprises. Une étude du Trésor public de France note que les « *deux tiers des actes de commandes représentent environ 4 % de la valeur des achats de la sphère publique* ». En outre, une étude américaine indique que, règle générale, 80 % du volume total des transactions d'achat ne représente que 20 % de leur valeur.

Comme on l'a vu précédemment, à la Ville de Montréal, **71 % du volume de bons de commande (c.-à-d. les commandes inférieures à 1 000 \$) ne représente que 2 % de la valeur des achats correspondants, ce qui semble confirmer une problématique plus aiguë que la moyenne.** Par ailleurs, on doit considérer cette comparaison avec prudence étant donné

l'absence de définition d'une commande dans ces statistiques et l'inclusion des commandes internes dans les données de SIMON.

La plupart des personnes rencontrées s'entendent pour affirmer que la décentralisation de la fonction, le nombre et la dispersion des acheteurs, l'encouragement des fournisseurs locaux et le nombre d'achats quotidiens constituent les principales sources de petites commandes. Personne n'a soulevé la non-disponibilité d'items en magasin ou d'ententes-cadres parmi ces causes. Par ailleurs, beaucoup de commandes utilisées pour les achats internes (entre unités d'affaires) génèrent un nombre élevé de petites commandes et pourraient fausser les balisages. Nous n'avons pu isoler ce type de commandes des statistiques globales.

Les causes de la faible utilisation des demandes de paiement ne font pas consensus. Une chef de division a soulevé que les fournisseurs exigeaient des bons de commande pour avoir un numéro de commande dans leur système de facturation. Quant au Service des finances, il croit que les gestionnaires encouragent l'utilisation des commandes pour faciliter l'approbation des achats et assurer le contrôle de l'appariement des documents.

Les relations « Business to Business » (*B to B*) avec les fournisseurs pourraient permettre d'optimiser le processus d'approvisionnement et de réduire les coûts de traitement des commandes. **Cette pratique serait possible avec la plateforme ORACLE, mais n'est pas encore utilisée à la Ville.**

**Enfin, la facturation périodique globale (c.-à-d. une facture mensuelle unique pour l'ensemble des livraisons aux unités d'affaires par un même fournisseur) est très peu appliquée, même dans les contrats-cadres.** Une seule compagnie a été mentionnée comme fournisseur utilisant ce mode de facturation.

**Certains moyens qui permettraient de réduire le volume des petits achats ou les coûts de traitement d'une commande sont donc :**

- **soit mal connus :**
  - cartes d'achat;
- **soit non systématiquement ou peu utilisés :**
  - contrats-cadres,
  - appels de livraison,
  - demandes de paiement,
  - facturation globale périodique;

- **soit peu ou pas disponibles :**
  - opérations « B to B » avec les fournisseurs,
  - indicateurs et rapports de gestion permettant de faire un suivi.

Ces moyens et ces difficultés d'implantation sont connus et certains objectifs plus ou moins formels visent à améliorer la situation. Par ailleurs, **la principale difficulté de poursuivre une vérification détaillée sur cette problématique relève de la mesure de son impact financier. Les coûts du traitement des commandes ne sont pas mesurés et l'impact des mesures d'atténuation n'a été ni évalué ni quantifié.** Ainsi, même si nous pouvions démontrer que certaines pratiques pourraient être implantées, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer leur valeur ajoutée. Dans les circonstances, nous ne croyons pas qu'il soit pertinent de poursuivre plus en profondeur ce volet de l'efficacité.

#### 4.1.B. Recommandations

**Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement d'examiner la pertinence d'évaluer, conjointement avec le Service des finances, les coûts du processus de traitement des commandes ainsi que la justification économique d'implanter ou de généraliser les mesures permettant de réduire le volume des petits achats.**

#### 4.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Tel qu'il est également indiqué à la section 4.2.C., compte tenu du cadre de gouvernance fixé par le projet de loi n° 33, nous privilégions une approche de sensibilisation et de persuasion pour assurer l'adoption des meilleures pratiques en matière d'approvisionnement et de gestion.*

*Les achats de faible valeur sont intrinsèquement liés aux opérations quotidiennes des arrondissements et des services, et les changements de processus impliquent nécessairement des changements dans les modes de travail, la répartition des responsabilités et des tâches, et autres incidences qui sont propres à chaque unité d'affaires, et même à chaque secteur d'activité. Par exemple, pour la réparation des véhicules, où l'on observe un taux élevé d'achats de faible valeur, l'unité doit établir un lien entre l'achat de pièces et le véhicule pour une facturation éventuelle (CSP-MRA) ou une gestion des coûts d'entretien de la flotte (arrondissement). Le même principe s'applique pour différents projets où les unités veulent conserver la traçabilité des coûts ou maintenir leurs processus d'achat qui s'intègrent dans une séquence établie englobant différents travaux.*

Tel qu'il a été souligné dans le rapport de vérification, plusieurs options ont été développées pour réduire le volume d'achats de faible valeur, toutefois leur intégration dans les processus de travail quotidien nécessite du temps.

Par conséquent, sur une base continue, la Direction de l'approvisionnement et le Service des finances poursuivront leurs démarches pour sensibiliser les gestionnaires à l'objectif de réduire les achats de faible valeur et aux options disponibles pour y arriver. » (**Échéancier prévu : 31 décembre 2010**)

## 4.2. LE CADRE DE CONTRÔLE DE LA FONCTION « APPROVISIONNEMENT »

### 4.2.A. Conclusions

Par ailleurs, étant donné les facteurs de risque des dernières années associés à la fonction « approvisionnement » et les constats mentionnés précédemment, nous avons jugé pertinent d'élaborer une évaluation du cadre de contrôle de la fonction « approvisionnement ». Rappelons que ce modèle a été conçu par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) afin de déterminer les facteurs qui risquent de compromettre la mission et les objectifs d'affaires d'une organisation. Sur la base de la documentation examinée, des témoignages recueillis et des meilleures pratiques, nous avons établi le sommaire suivant :

Tableau 5 – Évaluation du cadre de contrôle de la fonction « approvisionnement »

Critères de contrôle	Points forts	Points faibles
<i>But</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ville s'est dotée d'une politique d'approvisionnement.</li> <li>• Certains risques d'efficacité et d'efficience sont connus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La moitié des arrondissements n'ont pas adopté la Politique.</li> <li>• Il n'existe pas d'analyse de risque formelle et peu de plans d'action pour répondre aux risques.</li> <li>• Les encadrements sont plus descriptifs que normatifs.</li> <li>• Des objectifs et des cibles ne sont pas formellement établis.</li> </ul>
<i>Engagement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mission de la Direction de l'approvisionnement a été établie et communiquée.</li> <li>• Des pouvoirs d'approbation ont été adoptés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La fonction est fortement décentralisée et l'imputabilité s'en trouve diluée.</li> <li>• La reddition de comptes est minimale.</li> <li>• La culture de contrôle est peu développée.</li> </ul>

Critères de contrôle	Points forts	Points faibles
<i>Capacité</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le site intranet et la table des approvisionneurs favorisent la communication.</li> <li>Des moyens pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la fonction ont été identifiés et certains font l'objet de développements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ces moyens sont en développement et leur efficacité n'est pas mesurée.</li> <li>Peu d'indicateurs ou de rapports de gestion sont disponibles.</li> <li>La structure organisationnelle de la fonction ne favorise pas la cohésion et la coordination des actions et des objectifs.</li> </ul>
<i>Surveillance et apprentissage</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Direction de l'approvisionnement a créé une division responsable, entre autres, de la vigie des meilleures pratiques et du suivi de la performance.</li> <li>Le nouveau système SIMON offre un potentiel supérieur quant à la qualité de l'information de gestion.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La vigie externe est peu structurée et ne fait pas l'objet d'un suivi.</li> <li>Les indicateurs de performance sont minimaux.</li> <li>Le système SIMON n'est pas à maturité et l'information de gestion est, pour l'instant, peu exploitée.</li> </ul>

Au premier plan, **on observe un leadership dilué de la Direction de l'approvisionnement qui assume davantage un rôle de conseiller et de fournisseur de services pour les unités d'affaires qu'un rôle de normalisateur et d'intégrateur.** Cela se traduit par des encadrements minimaux et une difficulté à implanter des pratiques efficaces qui sont laissées à la discrétion des utilisateurs.

Au second plan, **on note la faiblesse des outils pour mesurer la performance.** Aucune cible n'est fixée, si ce n'est une volonté d'améliorer la qualité du service aux unités d'affaires. De plus, les indicateurs de performance de la fonction n'ont pas été formellement établis et peu de rapports de gestion permettent de les mesurer. Enfin, **la reddition de comptes, tant de la Direction de l'approvisionnement que de ses clients, n'est pas formalisée en matière de respect des lois et de la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal.**

Il apparaît que, dans les circonstances, **la Ville ne dispose pas d'un cadre de contrôle suffisant qui lui permettrait de s'assurer de l'efficience de la fonction de l'approvisionnement et, a fortiori, de la conformité des opérations aux principes établis dans la Politique.**

#### 4.2.B. Recommandations

**Nous recommandons à la Direction générale :**

- **d'identifier les principaux risques d'inefficience et de non-conformité à la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal;**
- **d'identifier les pratiques de gestion ainsi que les indicateurs de performance qui devraient être retenus et implantés pour les mitiger et en faire le suivi;**
- **d'évaluer la pertinence et la légitimité d'imposer à toutes les unités d'affaires, incluant les arrondissements, les pratiques et les stratégies permettant de mitiger ces risques et d'en rendre compte.**

À cet égard, le cadre de contrôle, qui permettrait à la Direction générale de la Ville de s'assurer qu'elle dispose d'une structure organisationnelle et des stratégies pertinentes et suffisantes pour mettre en œuvre la Politique d'approvisionnement et contrôler le respect de son application, devrait répondre aux critères et sous-critères suivants qui s'inspirent du modèle de contrôle de l'ICCA :

- Des encadrements administratifs clairs et suffisants précisant les modes d'application des principes énoncés dans la Politique sont rédigés, approuvés et communiqués, particulièrement :
  - un code d'éthique définissant les situations de conflits d'intérêts et les conséquences d'un manquement,
  - un processus et des balises qui permettent de planifier les besoins et les appels au marché de manière à assurer une disponibilité des biens, des services et des travaux essentiels à l'organisation, aux meilleures conditions,
  - des balises exigeant de regrouper les achats de biens, de services et de travaux, à l'interne et avec des organismes externes, chaque fois qu'une efficacité accrue ou qu'une économie importante peut en résulter,
  - un processus qui s'assure que les modes d'acquisition font appel à la saine concurrence entre les fournisseurs,
  - les renseignements à fournir pour spécifier adéquatement à ses fournisseurs ses besoins et ses exigences techniques, commerciales et environnementales,
  - un processus qui permet d'évaluer la performance de ses fournisseurs selon des critères connus de ceux-ci afin d'orienter les choix pour les acquisitions futures,
  - un processus qui permet de contrôler la qualité des biens, des services et des travaux reçus en exigeant des fournisseurs qu'ils fassent la démonstration de leur autocontrôle en la matière,

- un processus qui permet de gérer les inventaires de façon efficace et efficiente,
  - des balises qui permettent d'assurer le maintien de l'intégrité de l'environnement, l'amélioration de l'équité sociale et l'efficacité économique par le biais du processus d'approvisionnement,
  - la façon dont toute dérogation à la présente politique doit être signalée dans toute décision ou recommandation présentée pour approbation aux instances concernées;
- Les rôles et les responsabilités en matière d'application de la Politique sont définis, approuvés, communiqués et permettent une prise de décision et une imputabilité claire fondée sur les risques :
    - les pouvoirs d'approbation ont été revus afin de tenir compte des risques inhérents aux principes d'éthique, de qualité et de performance,
    - les pouvoirs de définir les balises à respecter pour éviter les conflits d'intérêts, pour regrouper les achats, pour assurer une saine concurrence, des acquisitions au moindre coût et pour assurer le développement durable sont définis, attribués et connus,
    - les responsabilités en matière de gestion des inventaires, d'évaluation de la performance des fournisseurs, de contrôle et de reddition de comptes sont définies, attribuées et connues;
  - Les stratégies et les pratiques d'approvisionnement de la Ville ont été réévaluées à la lumière des principes énoncés :
    - une analyse de risque permettant d'identifier les principaux risques de non-conformité à la Politique a été effectuée,
    - un plan d'action a été élaboré afin de cerner les situations de non-respect ou d'améliorations significatives et fait l'objet d'un suivi,
    - des moyens de mitigation permettant d'atteindre le niveau de risque approuvé par les instances ont été identifiés et implantés;
  - Des systèmes d'information et des outils d'analyses ont été développés afin de s'assurer du respect des principes énoncés à la Politique :
    - un fichier des fournisseurs qui permet de s'assurer de leur qualification et de leur capacité à répondre aux exigences requises est disponible et mis à jour sur la base des évaluations de performance,
    - des contrôles *a priori* et *a posteriori* sont intégrés aux systèmes d'information afin de mitiger les principaux risques identifiés,

- des rapports sont disponibles et diffusés pour assurer la prise de décision, mesurer le respect des principes et identifier les pistes d'amélioration,
  - des balisages sont réalisés pour mesurer l'efficacité et l'efficience de la fonction « approvisionnement », les écarts importants sont identifiés et analysés afin de réviser les stratégies et les pratiques,
  - des sondages sont effectués auprès des clientèles des services pour mesurer leur satisfaction et identifier les pistes d'amélioration;
- Un processus de suivi est mis en place afin d'identifier les dérogations et de rendre compte de façon systématique et fiable du respect de la Politique :
    - des cibles et des objectifs sont fixés pour favoriser l'amélioration des stratégies et des pratiques selon les orientations de la Politique (efficacité, efficience, équité),
    - les résultats par rapport aux cibles sont mesurés et font l'objet d'une reddition de comptes,
    - les membres de la direction sont imputables de l'atteinte des cibles fixées,
    - les dérogations aux principes de la Politique sont intégrées à la reddition de comptes,
    - des personnes indépendantes ont été mandatées pour assurer la fiabilité de la reddition de comptes.

#### **4.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« La Direction de l'approvisionnement coordonne une révision complète de la Politique d'approvisionnement adoptée par la Ville en 2006. Cette révision se fait à la lumière, entre autres, des principes énoncés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour guider toute politique d'approvisionnement et des risques contre lesquels il faut se prémunir. À partir de là, les risques d'inefficience et de non-conformité seront identifiés. (Échéancier prévu : juin 2010)*

*La Direction de l'approvisionnement coordonne le recensement des pratiques d'approvisionnement utilisées par les services et les arrondissements. Cette recension permettra de connaître les pratiques de gestion en vigueur et de dresser un portrait d'ensemble visant à identifier les zones de risques et les pratiques à améliorer. Le recensement des indicateurs et la reddition de comptes se feront en conformité avec la nouvelle politique d'approvisionnement. (Échéancier prévu : octobre 2010)*

*Compte tenu du cadre de gouvernance fixé par la Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal (projet de loi n° 33), nous privilégions une approche de persuasion et de sensibilisation pour diffuser les meilleures pratiques de gestion dans ce domaine. »*

#### **4.2.D. Commentaires du vérificateur général**

**Nos recommandations visent à implanter des mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes afin de renforcer la conformité à la Politique d'approvisionnement adoptée par le conseil municipal.**

**Le plan d'action déposé par la Direction générale réitère que, compte tenu du cadre de gouvernance fixé par le projet de loi n° 33, elle ne compte pas soumettre les arrondissements à des mécanismes administratifs centralisés. Il persiste donc une difficulté importante d'affirmer et d'assurer la conformité à la Politique, d'autant plus qu'elle n'a été adoptée que par la moitié des arrondissements.**

**En outre, les mesures de contrôle visant les services centraux de la Ville ne diffèrent pas de celles proposées pour les arrondissements bien que ceux-ci ne soient pas visés par le projet loi n° 33 et qu'ils soient responsables de près de 70 % des acquisitions de biens et services de la Ville.**

**Quant à la reddition de comptes, le plan d'action fait état qu'elle se fera en conformité avec la nouvelle politique, mais celui-ci ne prévoit aucun engagement quant à l'adoption d'un processus formel, que ce soit envers la Direction générale ou les élus.**

**Dans les circonstances, bien que le plan d'action soumis prévoit certaines améliorations, le risque persiste qu'à son terme la Ville ne disposera toujours pas d'un cadre de contrôle lui permettant d'assurer et d'affirmer qu'elle se conforme à la Politique qu'elle a adoptée.**

## V.8. Projet d'impartition des services de télécommunications



## V.8. PROJET D'IMPARTITION DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

### 1. INTRODUCTION

La Ville de Montréal (la Ville) a lancé le 9 juillet 2007 trois appels d'offres dans le but de sélectionner un ou des fournisseurs en mesure d'offrir les services de transmission des données, de téléphonie filaire et cellulaire, dont les principaux contrats venaient à échéance à l'automne 2008.

Ces trois appels d'offres devaient également permettre à la Ville d'obtenir d'importantes économies.

Mentionnons qu'auparavant, la Ville avait octroyé un contrat d'une durée de cinq ans à la compagnie TELUS portant sur les activités d'opération de son réseau de télécommunications alors que, depuis plusieurs années, la compagnie Bell Canada était le fournisseur de la téléphonie filaire de type Centrex.

Dans les devis techniques soumis lors des appels d'offres pour la téléphonie filaire et la transmission des données, la Ville indiquait qu'elle possédait un réseau privé de télécommunications, lequel avait été développé au cours des 20 dernières années.

Étant donné le caractère stratégique que revêt le secteur des télécommunications (données et voix) dans sa prestation de services aux citoyens, la Ville recherchait un réseau fédérateur flexible, solide et disponible où les services communs seraient regroupés.

La vision de la Ville était donc de mettre de l'avant une convergence des multicanaux avec en tête la migration à la téléphonie IP. Pour ce faire, elle entendait confier à un fournisseur externe la gestion, l'opération et le développement de son réseau de télécommunications.

La Ville recherchait également un fournisseur apte à prendre en charge ses actifs existants, c'est-à-dire son réseau de télécommunications et ses équipements (mentionnons, à titre d'exemple, les commutateurs et les serveurs supportant les opérations réseau) à les remplacer au besoin, à les faire évoluer et à fournir la qualité de service attendue.

En résumé, l'objectif de la Ville était de sélectionner un ou des fournisseurs en mesure de lui fournir, au meilleur coût, les services de téléphonie filaire, incluant la migration à la téléphonie IP, ainsi que les services de transmission des données, le tout selon un modèle de « service à la prise » avec des niveaux de service attendus.

Selon le scénario envisagé, la Ville conservait la propriété de ses actifs à la fin du contrat, mais confiait la responsabilité de la conception du réseau au fournisseur sous réserve du respect des niveaux de service demandés.

Les devis indiquaient que les services devaient être disponibles pour les arrondissements de l'ex-banlieue, les arrondissements de l'ex-Montréal, les villes reconstituées, le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), le Service de sécurité incendie de Montréal (SSIM) ainsi que les divers organismes municipaux ou paramunicipaux. Cependant, il était fait mention que les contrats résultant des appels d'offres ne visaient que les services centraux, incluant le SPVM, le SSIM et les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal.

Lors de la séance tenue le 31 janvier 2008, le conseil d'agglomération a octroyé à la compagnie TELUS Québec (TELUS) les contrats pour la transmission des données et la téléphonie filaire, d'une durée respective de 10 et de 7 ans, alors que la compagnie Bell Mobilité s'est vu octroyer le contrat de téléphonie cellulaire pour une durée de 4 ans.

**Tableau 1 – Dépenses autorisées prévues à la résolution**

<b>Firmes</b>	<b>Contrat</b>	<b>Montant (taxes comprises)</b>	<b>Provision de 20 % (taxes comprises)</b>	<b>Total (taxes comprises)</b>
TELUS Québec	Transmission des données (10 ans)	47 483 284 \$	9 496 656 \$	56 979 940 \$
TELUS Québec	Téléphonie filaire (7 ans)	35 000 790 \$	7 000 158 \$	42 000 948 \$
Bell Mobilité	Téléphonie cellulaire (4 ans)	7 486 818 \$	1 497 364 \$	8 984 182 \$
	<b>Total</b>	<b>89 970 892 \$</b>	<b>17 994 178 \$</b>	<b>107 965 070 \$</b>

En mars 2008, la Direction des systèmes d'information (DSI), faisant maintenant partie du Service des immeubles et des systèmes d'information, a mis sur pied le Centre d'expertise en télécommunications (CET) dont le mandat consistait principalement à effectuer la gestion de ces contrats et à s'assurer d'une transition harmonieuse vers les nouveaux services de télécommunications.

Au-delà du CET et de la DSI, les intervenants suivants ont été impliqués à différentes phases du projet, soit :

- La Direction de l'approvisionnement de la Direction générale;
- La Division du droit contractuel du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière;
- Le Service des finances.

## 2. PORTÉE DE LA MISSION

Notre mission portait initialement sur la gestion de l'impartition découlant de l'octroi des contrats dans le domaine des services de télécommunications ainsi que sur les politiques, les encadrements, les directives et les procédures de contrôle mis en place.

Toutefois, étant donné que, au moment d'amorcer nos travaux, la gestion de l'impartition n'était pas encore opérationnelle, nous nous sommes plutôt attardés à examiner l'état de la situation actuelle du projet, à analyser les causes du retard et à identifier les enjeux liés à la phase opérationnelle qui devrait débuter en 2011.

Mentionnons, par ailleurs, que des malversations découvertes dans la facturation de plusieurs firmes fournissant des services en ressources d'appoint à la DSI nous ont amenés à examiner le processus d'acquisition des services de télécommunications faisant l'objet de la présente vérification.

Conformément à la pratique du Bureau du vérificateur général, notre vérification a été effectuée sur la base de la documentation disponible à la Ville et des renseignements obtenus auprès de ses employés. Par conséquent, nous n'avons pas consulté le personnel de TELUS dans le cadre de la présente vérification.

Nos travaux de vérification se sont déroulés d'octobre 2009 à février 2010. Par conséquent, le présent rapport ne reflète pas les événements subséquents à cette date.

Les politiques et les directives de la Ville ainsi que les meilleures pratiques de l'industrie ont servi de critères d'évaluation.

Après avoir apprécié les risques et les enjeux liés au volet portant sur la téléphonie cellulaire, nous avons exclu ce dernier de la portée de notre mandat.

Dans la prochaine section, nous dresserons d'abord un état sommaire de la situation actuelle du projet. Par la suite, nous reprendrons chronologiquement l'historique des événements ayant mené à l'attribution des contrats en faisant ressortir certaines problématiques qui sont apparues à chacune des étapes. Enfin, nous aborderons les enjeux immédiats et à venir qu'ont engendrés ces problématiques en y intégrant nos recommandations.

### **3. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS**

#### **3.1. ÉTAT DE LA SITUATION ACTUELLE**

##### **3.1.1. RETARD DANS LA RÉALISATION DU PROJET**

###### **3.1.1.A. Contexte et constatations**

Dans le cas de la téléphonie filaire, l'adjudicataire devait prendre en charge ce service à la fin du contrat de téléphonie Centrex, le 31 octobre 2008, alors que dans le cas de la transmission des données, la prise en charge par l'adjudicataire devait se faire le 30 novembre 2008.

À la suite de l'approbation des deux conventions pour la téléphonie filaire et la transmission des données, une période de transition était prévue avant le début effectif de la fourniture des services afin de permettre à TELUS de procéder à une revue diligente des informations fournies par la Ville dont elle ne pouvait pas prendre connaissance au moment de la préparation de sa soumission. Si ces informations validées s'avéraient substantiellement différentes de celles fournies par la Ville, TELUS pouvait demander d'ajuster en conséquence les prix unitaires soumis. Dans un tel cas, un avenant devait être négocié et présenté aux instances.

Chaque convention prévoyait également que TELUS devait élaborer un plan de transition détaillé dans un délai de 45 jours. TELUS devait ainsi présenter dans ce plan la stratégie la méthodologie ainsi que les processus de gestion et de gouvernance qui seraient mis en place pour effectuer le contrôle et le suivi rigoureux de la transition. TELUS devait indiquer les risques associés à la transition et leurs impacts sur la prestation des services et sur l'échéancier global. TELUS avait également à sa charge les risques relatifs au plan de transition proposé ainsi que les mesures qu'elle prendrait pour les gérer.

Selon le calendrier apparaissant au sommaire décisionnel portant sur l'octroi des deux contrats, la période prévue pour la prise en charge de la téléphonie filaire et de la transmission des données devait se terminer à la fin de 2008.

De plus, selon le devis portant sur la téléphonie filaire, TELUS devait effectuer la migration vers la téléphonie IP selon les prévisions exprimées à la grille de prix. Le devis mentionnait toutefois que la compagnie pouvait s'entendre avec la Ville afin de modifier le plan de migration vers la téléphonie IP.

**CONSTATATION**

**Nous avons cependant constaté que les plans de transition pour la prise en charge tant pour la téléphonie filaire que pour la transmission des données ne sont pas encore complétés, et ce, malgré que les contrats aient été octroyés depuis plus de deux ans.**

**CONSTATATION**

**Au moment de notre vérification, approximativement 11 % des lignes téléphoniques Centrex avaient été migrées alors que, dans le cas de la transmission des données, le nombre de prises réseau migrées s'établissait à 20 %. Finalement, en ce qui a trait à la téléphonie IP, nous avons constaté qu'aucune migration n'avait encore débuté.**

### 3.1.2. SITUATION FINANCIÈRE DU PROJET

#### 3.1.2.A. Contexte et constatations

Tel qu'il est présenté précédemment au tableau 1, le montant total des dépenses autorisées s'élève, pour les trois contrats, à 108 M\$ comprenant une provision de 20 % pour la fourniture de biens et services additionnels.

Les montants prévus aux conventions sont des montants maximaux et ils s'appliquent pour la durée des contrats. Toute modification à ces enveloppes financières qui pourrait s'avérer nécessaire doit faire l'objet d'un addenda.

Le sommaire décisionnel portant sur l'octroi des contrats mentionne que la démarche d'impartition des services de télécommunications s'inscrit dans les objectifs poursuivis dans le cadre de la revue des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP), laquelle visait, entre autres, l'optimisation de l'exploitation des réseaux de télécommunications de la Ville. **À cet égard, le sommaire décisionnel stipulait que l'attribution de ces contrats permettrait des économies de l'ordre de 50 M\$ sur une période de 10 ans.**

Selon le sommaire décisionnel, les principales économies se situent au niveau de la téléphonie filaire et reposent en bonne partie sur l'utilisation de la téléphonie IP, laquelle devait commencer graduellement dans la première année suivant l'octroi des contrats.

**CONSTATATION**

Tel que nous l'aborderons plus en détail à la section 3.4.3 du présent rapport, nous avons constaté que les prévisions à ce jour du coût du projet portant sur la transmission des données et la téléphonie filaire font en sorte que l'enveloppe budgétaire initialement autorisée par les instances, comprenant les provisions pour la fourniture de biens et services additionnels, est à toute fin pratique épuisée.

### 3.1.3. LISTE DES ENJEUX NON RÉSOLUS ENTRE LA VILLE ET TELUS

#### 3.1.3.A. Contexte et constatations

Plusieurs facteurs ont contribué au retard dans la réalisation des plans de transition. Afin d'aplanir les difficultés rencontrées et de permettre la terminaison des plans, un comité mixte de résolution des enjeux a été mis sur pied avec pour mandat d'apporter des solutions aux différends entre la Ville et TELUS.

**CONSTATATION**

Au moment de notre vérification, 13 enjeux avaient été identifiés et faisaient encore l'objet de discussions. Parmi les plus importants, mentionnons :

- La clarification du modèle « à la prise » et des liens dédiés;
- La prise en charge du SPVM en vertu du contrat de transmission des données;
- La clarification du modèle des ports actifs;
- La prise en charge du volet sécurité;
- Les factures de tiers fournisseurs.

**Il est important de mentionner à ce stade que le règlement de ces enjeux risque d'avoir des répercussions importantes sur le cadre financier du projet.**

Afin d'avoir une meilleure compréhension des différents facteurs qui ont amené les problèmes actuels, nous aborderons dans la prochaine section l'historique du projet.

## 3.2. HISTORIQUE DU PROJET

### 3.2.1. PLAN STRATÉGIQUE EN TÉLÉCOMMUNICATIONS

#### 3.2.1.A. Contexte et constatations

Le sommaire décisionnel portant sur l'octroi des contrats mentionne que la DSI, anciennement la Direction des technologies de l'information (DTI) du Service des affaires corporatives, avait mandaté en 2003 la firme CGI afin de réaliser un plan stratégique en télécommunications.

Le mandat confié à cette firme prévoyait plusieurs biens livrables. Parmi les plus importants, mentionnons les suivants :

- Prendre l'inventaire :
  - de l'ensemble des actifs et des fonctions de télécommunications utilisés par la Ville,
  - des contrats de service et des ressources internes consacrées aux fonctions de télécommunications,
  - des dépenses actuelles de télécommunications et de la valeur des actifs utilisés;
- Concevoir le plan directeur des télécommunications de la Ville à court, moyen et long terme;
- Comparer les différentes formes d'acquisition possibles de solutions de télécommunications de la Ville;
- Procéder à la préparation d'un devis en vue d'acquiescer les moyens de télécommunications nécessaires.

La firme devait également évaluer, pour chacune des formes d'acquisition envisagées, la nature des risques technologiques et financiers qui devraient être assumés par la Ville.

La démarche retenue s'est déroulée en six phases sur une période de deux ans, de juin 2003 à juin 2005 :

1. Démarrage ..... juin 2003
2. Recensement des fonctions ..... octobre 2003
3. Identification des besoins futurs ..... octobre 2003
4. Orientations stratégiques..... juin 2004
5. Scénarios d'acquisition ..... janvier 2005
6. Devis ..... juin 2005

En mai 2004, après avoir répertorié les actifs, les fonctions et les besoins en télécommunications, la firme émettait son diagnostic qui faisait alors état des constats suivants :

- Une capacité limitée du réseau pour supporter la croissance applicative;
- Une robustesse insuffisante pour les applications critiques d'entreprise;
- Une forte désuétude du réseau et des équipements;
- Une incapacité du réseau actuel à répondre aux besoins de mobilité d'accès à l'information.

De plus, la firme recommandait les orientations stratégiques suivantes :

- Fournir la capacité adéquate aux nouveaux besoins d'affaires;
- Assurer la disponibilité pour les applications critiques d'entreprise;
- Planifier les mises à niveau du réseau et les investissements associés;
- Déployer la mobilité d'accès à l'information sur l'ensemble du territoire;
- Planifier de façon concertée afin de profiter des économies d'échelle;
- Mettre en place un cadre de sécurité assurant la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des informations;
- Assurer un cycle annuel de révision du plan.

Au terme de son mandat, en juin 2005, CGI a déposé une proposition du devis qui devait être retenu pour le prochain appel d'offres. Celui-ci regroupe l'ensemble des services suivants : réseaux de données, téléphonie filaire et sans fil, sécurité et centres d'appel. CGI y confirme les orientations stratégiques précédentes et propose le mode d'acquisition « utilisateur-planificateur » qui consiste à transférer les services de télécommunications et leur exploitation, y compris la propriété des actifs, à l'adjudicataire. Dans ce mode, la Ville conserverait les fonctions de planification et de gestion tactique.

Un an plus tard, en mai 2006, la DSI présente les conclusions de la démarche d'élaboration du plan stratégique au président du comité exécutif et recommande un processus d'acquisition dont nous traiterons à la section 3.2.3.

Ainsi, tel qu'il était prévu à son mandat, CGI a réalisé les six phases prévues pour établir l'ébauche d'un plan stratégique des télécommunications et le mode d'acquisition à retenir. Les conclusions de chacune des phases ont été synthétisées sous forme de documents de présentation qui ont été déposés à la DSI.

**CONSTATATION**

Par ailleurs, aucun plan stratégique formel n'a été rédigé ni adopté subséquemment par les instances de la Ville. Quant aux orientations stratégiques auxquelles réfère le sommaire décisionnel, nous avons constaté qu'elles n'avaient été diffusées qu'à un nombre restreint de personnes œuvrant à la DSI. Elles n'avaient pas été actualisées lors de l'adoption des devis d'appels d'offres, ni fait l'objet d'une analyse de risque portant sur les impacts et les moyens de mitigation associés au mode d'impartition retenu.

### 3.2.2. RÉDACTION DES DEVIS

#### 3.2.2.A. Contexte et constatations

En août 2005, la DSI a consulté la firme Gartner afin d'évaluer si le devis proposé par CGI était conforme aux meilleures pratiques de l'industrie. Après étude, la firme recommandait de réviser le devis et d'opter pour un mode d'impartition où la Ville aurait la responsabilité de définir ses besoins et de les articuler en niveaux de service, plutôt que de conserver un droit de regard sur les solutions réseau.

Selon les informations obtenues, les modifications apportées au devis ont incombé à un contractuel travaillant sous la supervision d'un cadre de la DSI. Une seconde ressource contractuelle s'est ajoutée afin d'aider à la préparation d'un devis utilisant comme mode de sollicitation le plus bas soumissionnaire conforme, puis à l'élaboration subséquente des trois devis.

**CONSTATATION**

Dans les faits, la responsabilité de la préparation des devis ayant mené au lancement des trois appels d'offres s'est à toute fin pratique limitée à cette équipe de trois personnes.

**CONSTATATION**

De plus, des intervenants clés œuvrant tant dans le domaine des télécommunications que de la sécurité informatique à la Ville n'ont été que peu ou pas consultés et même, dans un cas, exclus du projet.

**La situation décrite précédemment a fait en sorte que plusieurs besoins n'ont pas été pris en compte lors de la rédaction des devis ou ont été mal définis.** Mentionnons, à titre d'exemple, le fait que :

- Le devis, portant sur la téléphonie filaire, mentionnait que la Ville était propriétaire de tous ses appareils téléphoniques Centrex ainsi que de tout le câblage téléphonique dans ses bâtiments, ce qui s'est révélé inexact;
- La Ville ne possédait pas un inventaire complet de tous les services qu'elle utilisait de son ancien fournisseur de service en téléphonie filaire;
- La Ville ne possédait pas un inventaire complet et à jour de toutes ses lignes Centrex, prises téléphoniques et prises réseau (prises Ethernet);
- Le devis, portant sur la transmission des données, indiquait que seuls les postes de travail (PC) utilisaient une prise réseau alors qu'une grande quantité d'équipements informatiques utilisaient une telle prise (mentionnons, à titre d'exemple, les imprimantes et les photocopieurs). Ce devis excluait l'un des principaux systèmes de sécurité de la Ville sous prétexte qu'il utilisait un réseau indépendant, alors qu'en réalité ce dernier utilisait en partie le réseau de transmission des données.

Par ailleurs, avant la date d'ouverture des soumissions, il était déjà prévu que tout changement important aux renseignements fournis ou aux exigences mentionnées dans les documents d'appels d'offres nécessiterait la production d'un addenda.

**CONSTATATION**

**À cet égard, nous avons constaté que, à la suite du lancement des deux appels d'offres, les soumissionnaires ont formulé de nombreuses questions, ce qui a mené la Direction de l'approvisionnement à procéder à l'émission de plusieurs addendas. Nous avons également constaté que, durant cette période, plusieurs fichiers d'inventaire ont été transmis aux soumissionnaires et que, dans certains cas, des fichiers ont été transmis plus d'une fois, à la suite de révisions<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Voir à cet effet la section 3.6.4. du présent rapport.

#### **CONSTATATION**

Nos travaux nous ont également permis de constater que le devis, portant sur la téléphonie filaire, mentionnait que le soumissionnaire devait prendre en considération l'arrivée du nouveau centre d'appel « 311 », lequel serait considéré comme le guichet unique pour tout ce qui concerne les demandes des citoyens. Or, par le biais d'un addenda, ce dernier a été exclu de l'appel d'offres sans en expliquer la raison et sans que les responsables en soient informés. De plus, cette exclusion s'est étendue à tous les autres centres d'appels en opération à la Ville (mentionnons, à titre d'exemple, le centre d'assistance de la DSI).

#### **CONSTATATION**

Selon le devis, la gestion du réseau de transmission des données du SPVM devait être confiée au fournisseur désigné. Mais en raison des normes de sécurité que le SPVM doit rencontrer, celui-ci s'y oppose. Selon les informations recueillies auprès du responsable des télécommunications au SPVM, ce dernier aurait manifesté à plusieurs occasions son objection d'impartir la gestion du réseau du SPVM. De plus, le responsable nous a mentionné qu'au cours des semaines qui ont précédé la publication des appels d'offres, de nombreux changements ont été apportés aux devis, changements qui ne lui ont pas été soumis pour validation.

### **3.2.3. PROCESSUS D'ACQUISITION**

#### **3.2.3.A. Contexte et constatations**

Tout au long du cheminement ayant mené au lancement des trois appels d'offres, différentes orientations ont été envisagées. Soulignons que l'avis de la Division du droit contractuel a été sollicité à différentes étapes du processus d'acquisition.

Dans un premier temps, CGI a procédé à la préparation d'un devis en vue d'acquérir les moyens de télécommunications. À ce moment, la stratégie d'approvisionnement retenue était de solliciter le marché par le biais d'un seul appel d'offres regroupant l'ensemble des besoins et d'utiliser le système de pondération et d'évaluation des offres.

Selon les informations obtenues, la DSI a recommandé au cours de l'été 2006 de maintenir un seul appel d'offres, mais d'opter pour le plus bas soumissionnaire conforme (PBSC) comme mode de sollicitation. Quant au devis préparé par CGI, ce dernier n'a pas été retenu.

**CONSTATATION**

Toutefois, lors d'une présentation tenue à l'automne 2006, en présence du président du comité exécutif, du directeur général et du directeur du Service des affaires corporatives, l'orientation fondamentale du plan stratégique, à savoir l'adjudication de l'ensemble des services de télécommunications à un seul fournisseur dans le cadre d'un appel d'offres unique, a été remise en question.

**CONSTATATION**

Lors d'une présentation subséquente, la DSI a fait valoir que d'opter pour le lancement de plusieurs appels d'offres nécessiterait la révision du devis et occasionnerait des délais pour compléter les processus d'appels d'offres. La DSI était également d'avis que la logistique d'opération serait plus complexe puisqu'il y aurait plusieurs contrats à gérer et que, advenant l'adjudication à plus d'un fournisseur, elle entrevoyait des difficultés à gérer les relations entre des fournisseurs qui sont souvent des compétiteurs.

Parallèlement, dans le cadre de la RASOP, le comité responsable du secteur des technologies de l'information avait identifié comme piste d'économies importantes, le projet d'impartition des télécommunications et recommandait le lancement d'un appel d'offres dans les plus brefs délais.

Finalement, selon les informations obtenues, c'est au printemps de 2007 que la décision de scinder le devis et de procéder au lancement de trois appels d'offres fut prise par la direction de la Ville.

**La situation décrite précédemment au sujet du processus d'acquisition a occasionné les problèmes suivants :**

- La décision prise de scinder le devis en trois appels d'offres, combinée à l'échéance prochaine des deux importants contrats de service (téléphonie et opération du réseau), a fait en sorte de créer une situation favorable à l'élaboration de devis difficiles à interpréter, pouvant amener une certaine confusion;
- L'engagement pris par la DSI, dans le cadre de la RASOP, d'optimiser les services de télécommunications, lequel devait se traduire par l'obtention d'importantes économies, a

contribué à créer une pression additionnelle afin de procéder au lancement des appels d'offres le plus rapidement possible;

- Les devis mentionnaient que la Ville désirait un modèle lui permettant d'effectuer une refacturation des coûts des services de télécommunications aux unités d'affaires selon le modèle d'un Centre de services partagés (CSP). Toutefois, le fait que le modèle de facturation n'a pas été suffisamment défini dans les devis a fait en sorte que la Ville et TELUS n'ont pas la même compréhension du besoin;
- L'objectif des devis était de sélectionner un fournisseur en mesure de fournir les services recherchés selon un modèle de « service à la prise ». Toutefois, le fait que le concept de « service à la prise » n'a pas été défini dans les devis a fait en sorte que la Ville et TELUS ne sont pas parvenues à s'entendre sur une définition commune de ce concept. Au moment de notre vérification, cette valeur faisait partie des enjeux non résolus entre la Ville et TELUS;
- Selon l'objectif recherché, le choix des moyens était laissé au fournisseur, mais ce dernier devenait alors responsable de l'atteinte des niveaux de service. Or, alors que les devis laissent entendre qu'ils sont orientés sur les résultats, ils introduisent des éléments portant sur les moyens à mettre en place par l'adjudicataire.

Parmi ces éléments, nous avons relevé la mention selon laquelle « *le Soumissionnaire assumera que chaque port LAN nécessitera 32 Kbps MAN par port. Cette mesure arbitraire assure des hypothèses communes aux fins de comparaison* ». L'inscription d'une telle valeur va à l'encontre de l'objectif même des devis puisqu'il déresponsabilise le fournisseur quant aux niveaux de service à atteindre. De plus, l'inclusion dans le même devis d'éléments d'obligation de moyens et d'obligation de résultats peut être la cause de conflits et de litiges entre les parties. À cet égard, au moment de notre vérification, cet élément faisait partie des enjeux non résolus entre la Ville et TELUS;

- Plus de deux ans après l'octroi des contrats, une incompréhension subsiste toujours entre les besoins exprimés par le SPVM et ceux inscrits dans le devis portant sur la transmission des données;
- Dans le devis portant sur la transmission des données, le fournisseur était tenu de procéder au remplacement de tous les équipements qui sont en service depuis plus de cinq ans. Afin de se conformer à cette exigence, TELUS a proposé de remplacer les commutateurs de la

Ville par des équipements ne répondant pas à la pratique établie par la Ville. Or, nous avons constaté que cette exigence n'avait pas été mentionnée dans le devis, ni soulevée par le comité lors de l'analyse de la conformité technique.

Qui plus est, nous avons été informés que le SPVM est soumis à des politiques de sécurité en ce qui a trait à son réseau de télécommunications envers ses partenaires, tels que la Gendarmerie royale du Canada et la Sûreté du Québec. Or, les équipements proposés par TELUS ne rencontrent pas la pratique établie par le SPVM depuis plusieurs années.

### 3.2.4. ANALYSE DES SOUMISSIONS

#### 3.2.4.A. Contexte et constatations

L'analyse des soumissions comporte deux volets : l'analyse administrative et l'analyse technique. C'est à cette étape que l'on effectue la validation des conditions d'admissibilité et de conformité, lorsqu'elles ont été définies dans les documents d'appels d'offres, afin de déterminer les soumissions non conformes devant être rejetées.

Après l'ouverture des soumissions, une analyse de la conformité administrative est effectuée par la Direction de l'approvisionnement pour toutes les soumissions reçues. Plusieurs éléments sont notamment vérifiés. Mentionnons à titre d'exemple :

- Le bordereau de prix (multiplications, additions, taxes applicables);
- Le document de soumission (signature et exemplaire original);
- La présence de la garantie de soumissions dont la forme, la période de validité et le montant doivent correspondre aux exigences des documents d'appels d'offres.

Seules les soumissions jugées conformes à la suite de l'analyse administrative sont soumises à une analyse de la conformité technique. Bien que cette analyse relève du responsable du projet, cette dernière se réalise sous l'égide de la Direction de l'approvisionnement. Dans le présent dossier, la responsabilité d'effectuer l'analyse de la conformité technique incombait à la DSI.

Selon les informations recueillies, dans le cas d'un contrat octroyé au plus bas soumissionnaire conforme, l'évaluation de la conformité technique s'effectue en premier lieu sur la soumission la plus basse. Advenant que la soumission soit déclarée techniquement conforme, le processus de conformité se termine sans qu'un examen de la conformité des autres soumissions ne soit effectué.

Précisons qu'en ce qui a trait à la conformité des soumissions, l'article 2.1.15 des devis mentionnait que « *pour les fins de la conformité, pour tous les articles marqués d'un \*, le soumissionnaire doit démontrer spécifiquement dans sa soumission les moyens qu'il propose pour rencontrer les exigences de la Ville en rapport avec l'article en question et de chacun de ses sous-articles s'il y a lieu, sous peine de rejet de la Soumission* ».

**CONSTATATION**

**À cet égard, en ce qui a trait à la conformité technique, nous avons constaté que les soumissionnaires n'étaient pas tenus de démontrer leur conformité à tous les articles des devis. Cette omission a fait en sorte que le comité chargé de l'évaluation technique n'était pas tenu de vérifier la conformité du soumissionnaire relativement à ces articles. Mentionnons, à titre d'exemple, les articles de la section 4 des devis portant sur la gestion des inventaires, des niveaux de service et de la facturation.**

**La situation décrite précédemment au sujet de l'analyse des soumissions a occasionné les problèmes suivants :**

- Dans le cas des deux appels d'offres, la Ville avait indiqué les conditions d'admissibilité et de conformité qu'elle entendait appliquer pour établir la conformité des soumissions. Or, alors que la Ville avait demandé aux fournisseurs de lui soumettre un prix pour la fourniture selon un modèle de « service à la prise », nous avons constaté que, dans sa soumission pour le volet sur la transmission des données, TELUS avait ajouté à la grille de prix une tarification basée sur un modèle par « port »;
- L'ajout de cette tarification par TELUS modifie les conditions mentionnées dans les documents d'appels d'offres puisqu'il était demandé de soumettre un prix mensuel maximum pour chacun des items apparaissant à la grille de prix, lequel devait inclure tous les coûts, charges, honoraires, redevances, etc. nécessaires pour rendre le service. Par cet ajout à la grille de prix, TELUS introduisait des frais fixes non récurrents de 500 \$ pour l'installation de nouveaux ports, lesquels seraient également applicables lors de la prise en charge initiale de tous les ports existants à la Ville;
- La notion de port, introduite par TELUS, s'apparente à un modèle impliquant une gestion d'équipements réseau, des commutateurs en l'occurrence, alors que la Ville recherchait un modèle « à la prise », lequel s'apparente à une gestion de prises réseau (prises Ethernet);
- Nos travaux nous ont permis de constater qu'en aucun moment la DSI n'a vérifié ni demandé aux soumissionnaires d'expliquer leur compréhension de ce qu'était un « service à la prise »;

- Le fait d'avoir soustrait du comité technique l'examen de l'article portant sur la facturation a fait en sorte que le comité n'a pas eu à s'assurer que TELUS était en mesure de produire une facture respectant le principe du modèle de « service à la prise ». Or, au moment de notre vérification, TELUS n'avait toujours pas déposé son modèle de facturation conforme aux exigences de la Ville;
- Ce constat s'applique également à l'article portant sur la gestion des niveaux de service. Dans ce dernier cas, le comité n'a pas eu à s'assurer que TELUS serait en mesure de produire les rapports permettant de vérifier le respect des niveaux de service et qu'ils étaient disponibles à partir d'un site Web sécurisé. Au moment de notre vérification, ces rapports n'étaient toujours pas disponibles.

### 3.2.5. CONFORMITÉ TECHNIQUE

#### 3.2.5.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, un comité avait pour mandat d'effectuer l'analyse de la conformité technique des soumissions portant sur les services de téléphonie et de transmission des données.

#### **CONSTATATION**

**Dans les deux cas, le rapport du comité mentionnait que « le comité a pris connaissance de la soumission de TELUS et confirme qu'elle apparaît conforme aux exigences du cahier des charges ». Le comité mentionnait cependant que, à plusieurs reprises, TELUS avait émis des commentaires à la suite de son acceptation des exigences et formulait des hypothèses qui pourraient porter à confusion. Le comité recommandait de confirmer auprès de TELUS sa pleine acceptation des exigences des devis et que la livraison des services devait se faire selon les demandes des devis et non sur la base de ses hypothèses. Enfin, le comité concluait ses deux rapports en annexant une liste des clarifications à obtenir.**

À la suite de ces recommandations, la Direction de l'approvisionnement, de concert avec la Division du droit contractuel, a effectivement convoqué TELUS à deux rencontres, l'une portant sur le volet téléphonie filaire et l'autre sur le volet de la transmission des données, afin d'obtenir des clarifications. Par la suite, dans le cadre de la rédaction des conventions entre la Ville et TELUS, les clarifications obtenues ont fait l'objet d'une annexe préparée par la Division du droit contractuel pour chacune des deux conventions.

Finalement, dans ses notes préparatoires aux réunions de clarification, la Direction de l'approvisionnement indiquait que « [...] les endroits où vous offrez des économies à la Ville dans l'éventualité où vous obtenez les deux contrats seront abordés, car la Ville a toujours le loisir de négocier à la baisse le prix soumis par le plus bas soumissionnaire conforme ».

**La situation décrite précédemment au sujet de la conformité technique a occasionné les problèmes suivants :**

- Notre travail ne nous a pas permis d'établir que la Ville avait demandé une révision à la baisse des prix sur la base de la mention faite par TELUS voulant que « *dans l'éventualité où TELUS serait sélectionnée pour les appels d'offres des services de téléphonie filaire et des services de transmission de données, une mise en commun des ressources identifiées dans ces deux devis permettrait à TELUS de présenter à la Ville de Montréal des coûts beaucoup plus avantageux pour ces activités* »;
- Notre travail nous a permis de constater que le comité recommandait également de clarifier d'autres éléments, mais que ces derniers n'ont pas fait l'objet d'une clarification auprès de TELUS. Parmi les plus importants, mentionnons que le comité recommandait :
  - d'obtenir une confirmation de TELUS selon laquelle il est de sa responsabilité de fournir des équipements de survie<sup>2</sup>. Or, au moment de notre vérification, l'élément portant sur les modalités touchant les équipements de survie faisait partie des enjeux non résolus entre la Ville et TELUS,
  - « *d'obtenir une confirmation de TELUS que les exigences de la Ville au sujet de la question du CMDB [base de données des inventaires et configurations] sont bien comprises et seront rencontrées* ». À cet égard, les devis prévoyaient que le fournisseur devait tenir à jour une CMDB, laquelle serait accessible à la Ville en temps réel.

TELUS n'a toujours pas fourni les accès requis à la CMDB aux représentants de la Ville. Cette situation résulte du fait que TELUS n'a jamais eu à démontrer (faire la preuve) qu'elle répondait aux exigences, et ce, malgré la recommandation formulée en ce sens par le comité.

---

<sup>2</sup> Équipements permettant d'assurer une alimentation de secours en cas de panne électrique (UPS).

### 3.2.6. ANALYSE FINANCIÈRE

#### 3.2.6.A. Contexte et constatations

Lors de l'octroi des contrats, le conseil d'agglomération avait recommandé à la DSI, en collaboration avec le Service des finances, de revoir les modes de financement et la répartition budgétaire de ces trois contrats de façon à :

- récupérer les bénéfices attendus;
- répartir les coûts d'investissement et de fonctionnement sur les prochaines années;
- trouver la meilleure solution financière liée au financement de l'ensemble du projet.

Rappelons que, dans le cadre de la RASOP, le projet d'impartition des télécommunications avait été identifié comme une piste d'économies importantes pour la Ville. Le sommaire décisionnel stipulait d'ailleurs que l'attribution des trois contrats permettrait des économies de l'ordre de 50 M\$ sur une période de 10 ans.

Le modèle prévu de facturation aux différentes unités devait s'établir de la façon suivante :

- Pour la téléphonie, le modèle d'imputation déjà en place était conservé;
- Pour la transmission des données, tel qu'il est démontré dans le tableau 2, les coûts actuellement assumés par la DSI seraient transférés aux unités, selon le principe de l'utilisateur-payeur, à la suite de la migration de la téléphonie Centrex vers la téléphonie IP, et ce, sans incidence sur leur dotation budgétaire.

**Tableau 2 – Transferts des coûts assumés par la DSI**

	Téléphonie Centrex*	Téléphonie IP*
Ligne	28,13 \$	8,50 \$
Messagerie vocale	0,00 \$	0,20 \$
Port data	<u>0,00 \$</u>	<u>19,00 \$</u>
Total	28,13 \$	27,70 \$

\* Coût mensuel.

**CONSTATATION**

Lors de nos rencontres avec des représentants de la Direction des opérations budgétaires (DOB) du Service des finances, nous avons été informés qu'une pression a été exercée afin de terminer l'intervention de la DOB le plus rapidement possible, étant donné l'importance des économies anticipées et de l'échéance prochaine des deux importants contrats de service (téléphonie et opération du réseau).

**CONSTATATION**

Nous avons également été informés qu'aucun montage financier n'avait été préparé avant l'octroi des contrats et que l'évaluation des économies de 50 M\$ n'était pas supportée. De plus, aucun budget n'avait été prévu initialement au projet pour supporter les coûts de fonctionnement du CET.

**CONSTATATION**

Notre analyse des documents qui nous ont été remis nous a permis de constater que la DOB avait émis des réserves relativement aux énoncés inscrits dans le sommaire décisionnel préparé par le porteur du dossier, soit la DSI. Les éléments mentionnés étaient les suivants :

- Les économies moyennes de 5 M\$ par année étaient établies sur une période de référence de 10 ans alors que les trois conventions avaient des échéances de 10, 7 et 4 ans;
- La projection des économies était « estimée » à partir des informations fournies par la DSI;
- Le dossier ne présentait aucune provenance ni imputation des crédits budgétaires;
- Le processus budgétaire actuel ne permettait pas de récupérer les économies résultant de la mise en œuvre des nouvelles conventions dans les arrondissements. En effet, les économies provenant des arrondissements ne pourraient être récupérées par la Ville comme c'est le cas pour les services centraux.

**CONSTATATION**

Par ailleurs, malgré l'importance des réserves émises par la DOB, nous avons constaté que celle-ci a néanmoins émis un avis favorable quant à la recommandation d'octroyer les contrats. Finalement, l'intervention de la DOB s'est terminée dans ce dossier en novembre 2008, sans que les exigences contenues dans la résolution du conseil aient été satisfaites.

**La situation décrite précédemment au sujet de l'analyse financière a occasionné les problèmes suivants :**

- En l'absence d'un cadre financier, au moment d'attribuer les contrats, la Ville n'avait pu prendre en considération la possibilité qu'elle puisse procéder au financement des équipements fournis par TELUS dans le cadre des deux contrats. Or, la Ville, bénéficiant d'un taux d'emprunt très avantageux, aurait pu obtenir des prix plus bas;
- Les discussions entre le Service des finances et la DSI avaient achoppé dû au fait que cette dernière n'avait pas été en mesure de :
  - reconstituer le détail des dépenses annuelles en télécommunications utilisées dans le sommaire décisionnel pour justifier les économies de 50 M\$, ce qui a eu pour conséquence de mettre en doute les bénéfices attendus,
  - trouver la meilleure solution financière reliée au financement de l'ensemble du projet, incluant la répartition du coût de la transmission des données aux unités;
- Les informations établissant le montant des économies au sommaire décisionnel ne tenaient pas compte du montant de la provision de 18 M\$ (ou 20 %), taxes comprises, ce qui fait en sorte que les instances ont été informées que le montant des économies s'élevait à 50 M\$ alors qu'il s'établissait plutôt à 32 M\$.

### **3.2.7. CENTRE D'EXPERTISE EN TÉLÉCOMMUNICATIONS (CET)**

#### **3.2.7.A. Contexte et constatations**

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, la DSI a procédé à la mise en place du CET dans le but de lui confier le mandat d'assurer la planification stratégique, la surveillance des niveaux de service, la gestion contractuelle ainsi que l'optimisation des services de télécommunications.

Selon la documentation recueillie, le CET est appelé à devenir « *un programme regroupant des ressources versatiles qui devront démontrer et exercer dans le temps les aptitudes suivantes* :

- *Gestion contractuelle;*
- *Gestion de projets;*
- *Gestion du changement;*
- *Gestion de la communication;*
- *Vigie technologique;*
- *Spécialistes en suivi de niveaux de service (SLA);*
- *Spécialistes en benchmarking ».*

Afin de doter le CET d'un modèle d'organisation approprié, la DSI a octroyé un mandat à la firme Secor. Dans son rapport final daté du 12 juin 2008, la firme soulignait la nécessité d'avoir une équipe évolutive devant :

- transiter du mode de gestion des ressources et des moyens vers un mode de gestion des résultats;
- être en mesure de s'assurer du respect des niveaux de service et des coûts du contrat;
- être capable de fournir la contre-expertise appropriée aux solutions préconisées par TELUS.

La firme recommandait également que le CET soit positionné en tant que gestionnaire de l'impartition, de façon à maintenir son rôle « de levier » par rapport à l'impartiteur, et suggérait une stratégie de gestion du changement à adopter afin de faire face au défi de transition que représente la mise en place d'un tel projet.

Une fois la prise en charge complétée par TELUS, le travail du CET devait donc se limiter à s'assurer que :

- Le service soit bien rendu en fonction des niveaux de service déterminés (SLA);
- La facturation soit conforme à la tarification prévue au contrat;
- Les solutions préconisées par TELUS respectent les besoins et les intérêts de la Ville (veille technologique).

Durant les premiers mois de son existence, le CET a été constitué d'une équipe de neuf personnes dont la très grande majorité était des consultants externes. Toutefois, à la suite du départ massif des ressources contractuelles, en décembre 2008, ainsi que du départ de plusieurs membres de la direction de la DSI, la nouvelle équipe de direction de la DSI s'est vue contrainte de reconstituer une nouvelle équipe pour le CET.

Au moment de notre vérification, l'équipe du CET était composée de 25 personnes provenant exclusivement de l'interne et œuvrant majoritairement à la transition des services vers TELUS. À cet égard, le gel de l'embauche décrété par la Ville a fait en sorte qu'il a fallu près de 12 semaines avant que le CET n'obtienne l'autorisation de combler 12 des postes de son équipe.

**La situation décrite précédemment au sujet du CET a fait ressortir une problématique de résistance au changement dans le cadre du mandat réalisé par la firme Secor.**

Pour pallier cette situation, la firme recommandait que le changement se réalise en établissant une nouvelle organisation, en y embauchant du personnel avec les nouvelles qualifications requises, et en y transférant graduellement le personnel actuel avec un plan de formation, lorsque approprié. À cette fin, des équipes de gestion du changement et de gestion des ressources humaines devaient être mises à contribution tout au long de la transition.

**CONSTATATION**

**Tel que nous le présenterons à la section 3.5.1 du présent rapport, nous constatons que les recommandations de la firme n'ont pas encore donné lieu à un plan d'action formel.**

### 3.2.8. REVUE DILIGENTE

#### 3.2.8.A. Contexte et constatations

Deux mois après l'octroi des contrats, TELUS a déposé un document contenant le plan de transition ainsi que le rapport de variation d'écarts, communément appelé le rapport de revue diligente.

Le rapport a toutefois été refusé par la DSI. La principale raison de ce refus résidait dans le fait que TELUS demandait des ajustements nécessitant des coûts additionnels pour la Ville de l'ordre de 11 M\$. De plus, contrairement au processus prévu, TELUS demandait un ajustement monétaire par « port » alors qu'il était prévu que seuls les prix unitaires soumis pouvaient être modifiés.

À la suite du rejet du rapport de revue diligente, un chantier de clarification entre TELUS et la DSI a été mis sur pied. Cette initiative a résulté au dépôt par TELUS, le 3 juillet 2008, d'une version révisée du rapport de revue diligente, lequel a été approuvé par la DSI le 9 juillet 2008.

**CONSTATATION**

En ce qui a trait au rapport de revue diligente entériné par la DSI, nous avons constaté qu'aucun ajustement n'avait été demandé par TELUS relativement aux prix unitaires qu'elle avait soumis. Cependant, la découverte de lignes numériques, laquelle a amené par la suite une surcharge mensuelle de 8,33 \$ par ligne, ainsi que la réduction du nombre de téléphones IP, sont mentionnées dans le rapport.

Par ailleurs, ce n'est qu'une fois les négociations complétées que la DSI s'est adressée à la Direction de l'approvisionnement afin d'obtenir son accord.

**CONSTATATION**

N'ayant pas pris part aux négociations, la Direction de l'approvisionnement a porté à l'attention de la DSI les deux points suivants, à savoir que :

- La Ville avait correctement informé les soumissionnaires quant à l'existence des lignes numériques et qu'elle remettait en question le bien-fondé de la surcharge mensuelle de 8,33 \$ par ligne demandée par TELUS;
- La réduction du nombre de téléphones IP aurait un impact sur la facture totale de la Ville et que tout écart important entre les prévisions d'implantation de la technologie IP et le nombre de lignes qui seraient réellement implantées aurait un impact budgétaire.

**CONSTATATION**

Malgré les points soulevés, la DSI a néanmoins procédé à la signature de la revue diligente sans obtenir l'accord de la Direction de l'approvisionnement.

**CONSTATATION**

Par ailleurs, malgré le fait que plusieurs éléments ont un impact financier sur le coût du projet, aucune évaluation globale de ce qu'il en coûtera à la Ville n'est indiquée au rapport de revue diligente.

La situation décrite précédemment au sujet de la revue diligente a occasionné les problèmes suivants :

- Lors du chantier de clarification, les intérêts de la Ville étaient défendus par deux consultants externes. Malgré le fait que ces derniers informaient régulièrement le responsable du CET,

ceux-ci ne possédaient pas toute l'information requise puisqu'ils n'avaient pas une connaissance approfondie du dossier ainsi que des activités et des rouages internes de la Ville;

- Le consultant ayant participé à l'élaboration des devis et agissant jusqu'alors comme le maître d'œuvre du dossier a été remercié de ses services peu avant le début des négociations;
- Notre travail nous a permis de constater que plusieurs éléments mentionnés dans le rapport de revue diligente ont un impact financier sur le coût du projet. Parmi les plus importants, mentionnons que :
  - Les solutions de centres d'appels ou standardistes automatisés permettant d'effectuer la répartition des appels sont exclues de sa proposition, et ce, tant pour la téléphonie Centrex que pour la téléphonie IP,
  - Des frais de prise en charge de 500 \$ par port s'appliquent lors de la prise en charge initiale du réseau,
  - Des frais de prise en charge de 500 \$ s'appliquent lors de l'ajout d'un port dépassant le seuil maximum de ports actifs établis à la suite de la revue diligente,
  - Une surcharge mensuelle de 8,33 \$ par ligne est facturée à la Ville à la suite de la découverte de près de 3 000 lignes analogiques de type numérique,
  - Le programme de mise à niveau des équipements (programme « Evergreen ») ne couvre que 500 commutateurs aux cinq ans alors que la revue diligente établissait ce nombre à plus de 790. Si l'on tient compte des commutateurs du SPVM, lesquels n'ont pas été pris en compte lors de la revue diligente, ce nombre s'établit à plus de 1 100;
- À la suite de la revue diligente, le directeur de la DSI de l'époque estimait que les économies prévues de 50 M\$ devaient être revues à la baisse pour s'établir à 40 M\$. Selon ce dernier, cette baisse était attribuable aux facteurs suivants :
  - Une réduction du nombre de lignes Centrex devant être converties à la téléphonie IP,
  - Le coût relié à la découverte des lignes numériques,
  - Le coût relié à l'augmentation du nombre de ports devant être pris en charge par l'adjudicataire,
  - Le coût des aménagements requis dans les locaux de la Ville.

### 3.2.9. PRISE EN CHARGE

#### 3.2.9.A. Contexte et constatations

Lors de la réunion du comité directeur tenue le 20 juin 2008, en présence des représentants de TELUS et de la DSI, les plans sommaires de transition permettant de procéder à la migration de

la téléphonie filaire Centrex, de la transmission des données et de la téléphonie IP ont été acceptés.

Selon les plans prévus, TELUS devait procéder à des prévisites d'environ 250 sites contenant des infrastructures de télécommunications et d'environ 112 sites additionnels dans le cas de la téléphonie filaire. Le but de ces visites était de préparer les locaux afin de recevoir les nouveaux équipements, de rehausser au besoin certains commutateurs et de mettre aux normes les installations électriques des sites.

Toutefois, TELUS a dû effectuer les travaux d'aménagement des salles. Il est à noter que, contrairement aux informations fournies par la Ville lors du processus d'appels d'offres, c'est la Ville et non TELUS qui a assumé le coût des frais d'aménagement, lesquels totalisent plus de 306 000 \$, taxes comprises.

Les prévisites se sont toutefois déroulées sur une période beaucoup plus longue que prévu compte tenu de la difficulté de TELUS d'accéder aux sites. Cette difficulté était due en partie à un manque de planification. Parallèlement, au cours du mois d'octobre 2008, TELUS a procédé au remplacement de son directeur de projet.

**CONSTATATION**

**Tel qu'il était prévu au contrat, TELUS devait prendre en charge le service téléphonique Centrex à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2008. Toutefois, des négociations plus ardues avec l'ancien fournisseur ont fait en sorte de retarder la revente<sup>3</sup> des lignes téléphoniques de la Ville, créant ainsi un imbroglio dans le traitement des demandes de modifications, d'ajouts et de déplacements (MAC) relatives au service téléphonique de la Ville.**

Lors de la réunion du 6 novembre 2008 entre le CET et TELUS, la Ville a exprimé son inquiétude quant au projet. Cette inquiétude était amplifiée par les problèmes survenus à la suite de la revente. Le CET a alors demandé qu'un plan de redressement lui soit soumis, ce qui a été produit par TELUS le 13 novembre 2008.

Dans une lettre datée du 7 novembre 2008 transmise à TELUS, le représentant de la DSI mentionne que la Ville continuera de transiger avec son ancien fournisseur jusqu'à la finalisation de l'entente sur la revente et que toutes les factures reçues de son ancien fournisseur seront

---

<sup>3</sup> La revente consiste pour un fournisseur à vendre un service de télécommunications, dans le présent cas des lignes téléphoniques, à un autre fournisseur de services de télécommunications.

payées à l'acquit des sommes que la Ville doit verser à TELUS. L'entente sur la revente des lignes Centrex de la Ville s'est finalement conclue, entre Bell et TELUS, au cours du mois de novembre 2008.

À la suite de la réception du plan de redressement et de la prise en charge du réseau de transmission des données par TELUS prévue pour le 1<sup>er</sup> décembre 2008, le nouveau directeur par intérim de la DSI, dans une lettre datée du 21 novembre 2008, a demandé qu'un nouveau plan de redressement soit déposé par TELUS en remplacement du plan reçu le 13 novembre, lequel avait été jugé non acceptable.

Par ailleurs, à la suite du dévoilement des anomalies reliées à la gestion des contrats-cadres à la DSI et du départ des consultants chargés de la mise en place des contrats au CET, la DSI a adressé une demande de moratoire à TELUS afin de suspendre le projet pendant une durée de trois mois afin de permettre :

- à TELUS de rattraper ses retards;
- au CET de rebâtir une équipe, laquelle était composée presque exclusivement de consultants externes.

Le 24 décembre 2008, en réponse à la demande de moratoire, le vice-président, marchés publics et parapublics, de TELUS a communiqué un avis de retard à la Ville en invoquant les dispositions prévues aux conventions.

À la suite de la réception de l'avis de retard, le directeur par intérim de la DSI, lors d'une rencontre tenue le 12 janvier 2009 avec le directeur général, a brossé un portrait de la situation. Lors de cette rencontre, une évaluation de différentes options pour dénouer l'impasse a également été abordée.

Au cours du mois de janvier 2009, à la suite de la nomination par la DSI d'un nouveau responsable de projet, des rencontres se sont tenu entre la Ville et TELUS afin de définir un plan de rattrapage commun.

**CONSTATATION**

Toutefois, le retard dans les plans de migration et le fait que TELUS était toujours en revente, en ce qui a trait à la téléphonie filaire, ont fait en sorte de mettre beaucoup de pression afin d'amorcer les migrations le plus rapidement possible. Dans ce contexte, les preuves de concept se sont donc limitées à effectuer la migration du site situé au 465, rue Saint-Jean.

**CONSTATATION**

Une fois ce site complété, les autres migrations ont débuté. Cependant, à la suite de problèmes techniques ayant provoqué dans certains cas l'arrêt de services ou de fonctionnalités, la migration de la téléphonie Centrex a été suspendue à compter du 5 août 2009.

Au moment de la suspension, approximativement 11 % des lignes de type Centrex avaient été migrées.

À la suite de cet arrêt, une rencontre entre la direction de la DSI et TELUS a eu lieu le 26 août 2009 afin de clarifier la situation et de favoriser une reprise des travaux. S'ensuit un échange de correspondance entre la Ville et TELUS portant sur les résultats attendus à la suite de cette réunion.

Dans le cas de la transmission des données, la migration a également été suspendue le 18 septembre 2009. Lors de l'arrêt de la migration, 20 % des prises réseau avaient été migrées.

Au cours du mois d'octobre 2009, une rencontre a eu lieu entre la Ville et TELUS afin de se donner un nouveau plan de match. De cette rencontre a résulté la mise sur pied d'un comité mixte de résolution des enjeux. Lors de notre vérification, nous avons obtenu la liste des 13 enjeux que doit aborder le comité dont certains ont été mentionnés jusqu'à présent dans ce rapport.

Par ailleurs, le 24 février 2010, la DSI annonçait la reprise d'une seconde phase de migration des lignes téléphoniques Centrex vers TELUS. Selon le communiqué publié à cet effet, il est prévu que cette seconde phase se terminera le 30 juin 2010. Mentionnons finalement qu'une troisième et dernière phase débutera par la suite.

Dans le cas de la transmission des données, nous avons également été informés d'une reprise des migrations prévue pour le 6 avril 2010.

Toutefois, selon les informations recueillies, la migration des sites « sensibles », tels que le SPVM et le SSIM, ne sera pas réalisée tant que TELUS n'aura pas produit les analyses de risques et d'impacts requises et que ces dernières n'auront pas été acceptées par la direction de la Ville.

Quant à la migration à la téléphonie IP, selon les informations obtenues, aucune date n'a encore été fixée.

**La situation décrite précédemment au sujet de la prise en charge a occasionné les problèmes suivants :**

- Selon le responsable de la migration pour la Ville, l'arrêt des migrations a fait suite à la constatation de différents problèmes techniques, de validation, d'organisation, de suivi de projets affectant les opérations des utilisateurs ou ne permettant pas une prestation de services de qualité;
- Les raisons sous-jacentes à l'arrêt des migrations étaient nombreuses, parmi les plus importantes mentionnons l'absence d'analyses de risques et d'impacts permettant d'apporter une attention particulière dans le cas de sites dits « sensibles ». À cet égard, la teneur d'un projet de migration ne doit pas se limiter au seul volet technique, mais doit également tenir compte de la continuité des services et des opérations de la Ville. Ces difficultés avaient également pour origine l'absence d'un inventaire complet des équipements et des fonctions utilisés par la Ville;
- À la suite de ces événements, il appert que la Ville ne souhaitait pas s'engager plus loin dans les migrations tant que des conditions préalables ne seraient pas remplies. Parmi les conditions les plus importantes, mentionnons :
  - La prise en charge du volet sécurité par TELUS,
  - Des analyses de risques et d'impacts intégrées dans les plans de migration,
  - Un plan de projet conforme aux attentes de la Ville;
- Étant donné qu'aucune analyse de risques et d'impacts n'avait été produite jusqu'à présent, la Ville a demandé que des analyses portant sur la téléphonie filaire et la transmission des données soient effectuées pour le SPVM, le SSIM et pour certains sites critiques de la Ville. TELUS a produit ces analyses, mais les informations supplémentaires qui lui ont été demandées par la Ville n'ont pas encore été reçues;

- En ce qui a trait au plan de projet, la Ville a réitéré sa demande auprès de TELUS de lui fournir, en tant qu'impartiteur, un manuel d'organisation de projet (MOP), pour l'ensemble du projet, lequel contient la liste détaillée de toutes les activités, les ressources, les expertises requises et le calendrier de réalisation;
- Le retard dans les migrations a eu comme conséquence que les anciens fournisseurs ont maintenu les services qu'ils offraient auparavant à la Ville. N'ayant plus de contrat avec ces fournisseurs, la Ville s'est vu confronter à l'obligation de payer pour les services rendus sous peine de devoir subir un arrêt de service touchant notamment la téléphonie filaire, mais plus particulièrement la transmission des données, et ce, malgré le fait que cette responsabilité incombait à TELUS.

Par ailleurs, au sujet de l'historique du projet, mentionnons que certaines des problématiques énoncées précédemment ont déjà fait l'objet de recommandations dans nos rapports antérieurs et d'une prise d'action, en conséquence, par la Ville. À cet égard, mentionnons notamment le *Cadre de gestion des projets et des programmes* qui était en voie d'approbation au moment de notre vérification. Ce cadre devrait, en principe, atténuer le risque de répétition de ces problématiques dans de futurs projets ou programmes. Nous procéderons à l'examen de ce cadre au cours de prochaines missions de vérification.

### 3.3. INDICES D'IRRÉGULARITÉS DANS LE PROCESSUS D'ACQUISITION

#### 3.3.A. Contexte et constatations

Nous avons examiné le processus d'acquisition des services de télécommunications en portant une attention particulière aux signaux d'alerte relatifs aux possibilités de dérogation aux lois et aux règlements applicables, de conflits d'intérêts et d'irrégularités. En effet, certains acteurs impliqués dans les malversations évoquées à la section « portée de la mission » du présent rapport ont également joué un rôle de premier ordre dans le processus d'acquisition desdits services.

Notre vérification a notamment comporté la revue des documents d'appels d'offres, des soumissions et des informations recueillies lors de l'enquête menée par la Ville sur les malversations susmentionnées, et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Par ailleurs, nous n'avons pas rencontré les représentants des parties intéressées, ni les acteurs ci-devant mentionnés qui n'étaient d'ailleurs plus à l'emploi de la Ville ou sous contrat avec cette dernière au moment de notre vérification.

#### **CONSTATATION**

Or, les résultats de notre vérification révèlent de graves indices d'irrégularités entourant le processus d'attribution des services de télécommunications faisant l'objet de la présente vérification. Dans les circonstances et considérant les pouvoirs d'enquête limités qui sont dévolus au vérificateur général de la Ville, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons saisi les autorités policières de cette affaire et nous leur avons offert toute notre collaboration. Afin de ne pas nuire à une éventuelle enquête policière, nous ne commenterons pas davantage ces indices.

### **3.4. ENJEUX IMMÉDIATS**

#### **3.4.A. Contexte et constatations**

Notre analyse des faits mentionnés à la section 3.2.2, portant sur l'historique du projet, a fait ressortir plusieurs problèmes et enjeux. Parmi les plus importants, mentionnons :

- **Aucun plan stratégique de télécommunications n'a été rédigé, ni adopté par les instances de la Ville;**
- **Les orientations stratégiques en matière de télécommunications n'ont été diffusées qu'à un nombre restreint de personnes de la DSI, n'ont pas été actualisées et n'ont pas fait l'objet d'une analyse de risques;**
- **La stratégie d'approvisionnement ainsi que les devis ont fait l'objet de plusieurs changements;**
- **Des intervenants clés n'ont été que peu ou pas consultés;**
- **Plusieurs besoins n'ont pas été pris en compte lors de la rédaction des devis ou ont été mal définis;**
- **La décision de scinder le devis en trois appels d'offres a créé une situation favorable à l'élaboration de devis difficiles à interpréter et pouvant amener une certaine confusion;**
- **L'engagement pris par la DSI, dans le cadre de la RASOP, d'obtenir des économies importantes a contribué à procéder au lancement des appels d'offres le plus rapidement possible;**
- **Plus de deux ans après l'octroi des contrats, une incompréhension subsiste toujours concernant les besoins exprimés par le SPVM;**
- **Alors que la Ville avait demandé un prix pour la fourniture selon un modèle de « service à la prise », TELUS a introduit une tarification basée sur un modèle par « port »;**

- La DSI n'a ni vérifié, ni demandé aux soumissionnaires d'expliquer leur compréhension de ce qu'était un « service à la prise »;
- L'intervention de la Direction des opérations budgétaires du Service des finances, laquelle contenait plusieurs réserves relativement à la décision d'octroyer les contrats, a été retirée du dossier décisionnel sans son accord;
- Aucun montage financier n'a été préparé avant l'octroi des contrats et l'évaluation des économies de 50 M\$ n'était pas supportée;
- Approximativement 11 % des lignes de type Centrex avaient été migrées, alors que ce nombre s'établissait à 20 % des prises réseau dans le cas de la transmission des données;
- Aucune migration n'a été effectuée dans le cas de la téléphonie IP et aucune date n'a encore été fixée.

Par ailleurs, le 24 février 2010, la DSI annonçait la reprise d'une seconde phase de migration des lignes téléphoniques Centrex vers TELUS ainsi qu'une reprise, dans le cas de la transmission des données, prévue pour le 6 avril 2010.

Dans cette section, nous aborderons les enjeux qui ont particulièrement retenu notre attention, en présentant leurs impacts sur le projet et, dans certains cas, les conséquences sur le cadre financier du projet.

C'est également à partir de cette section que seront présentées les recommandations faisant suite à notre vérification.

### 3.4.1. PRIORISATION DES OBJECTIFS DE L'IMPARTITION

#### 3.4.1.A. Contexte et constatations

##### **CONSTATATION**

Nous avons constaté que les objectifs et les enjeux de l'impartition des services de télécommunications sont compris et priorisés différemment aux divers niveaux des parties prenantes. En effet, les personnes que nous avons consultées ont différentes visions de la philosophie d'impartition et, par conséquent, des responsabilités et des rôles respectifs de la Ville et de l'adjudicataire des contrats, ce qui crée une certaine confusion quant à la résolution des enjeux actuels.

Dans un premier temps, soulignons que l'ébauche d'un plan stratégique des télécommunications est à l'origine de la volonté d'impartir les services de télécommunications. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce plan auquel réfère la recommandation d'impartition n'a pas été adopté formellement, n'a pas été diffusé aux parties prenantes, n'a pas été actualisé depuis 2006 et n'a pas fait l'objet d'un suivi. Chacun peut donc y trouver, à tort ou à raison, des arguments soutenant sa compréhension des enjeux et des solutions.

À cette absence de plan formel s'ajoute le départ des ressources qui avaient contribué à sa conception et à la rédaction des devis, ce qui a laissé un vide important dans la mémoire corporative. Il nous a été d'ailleurs difficile d'obtenir et même de retracer toutes les informations que nous jugions pertinentes pour comprendre les motifs à l'appui des documents contractuels. Il n'est donc pas surprenant que les parties prenantes actuelles aient elles-mêmes de la difficulté à élaborer une vision claire des objectifs et des impacts de la stratégie d'impartition, d'autant plus que, préoccupée par la reconstitution de l'équipe du CET, la direction de la DSI n'a pu consacrer beaucoup d'énergie à la gestion du changement au sein des parties prenantes.

Dans un deuxième temps, le fait d'avoir conservé dans chacun des appels d'offres les aspects liés aux services, de nature strictement opérationnelle et quotidienne, et les aspects liés à l'évolution des réseaux, de nature beaucoup plus stratégique, a entraîné des difficultés d'interprétation entre les obligations de résultat et les obligations de moyens imposées à l'adjudicataire ainsi qu'à l'égard des prérogatives que la Ville entend conserver.

Cette difficulté avait d'ailleurs été relevée par la firme Gartner lors de son analyse des documents d'appels d'offres préliminaires, en 2005, et a été entérinée par les experts à qui nous avons demandé d'analyser les contrats actuels. Il en résulte inévitablement des divergences de compréhension des parties prenantes dans les priorités à accorder entre la performance signifiée dans ces documents contractuels, la marge de manœuvre quant aux moyens dont dispose l'adjudicataire et le rôle que doivent jouer les instances de la Ville dans la gestion et le contrôle des contrats.

Dès la revue diligente, des positions et des interprétations divergentes quant aux objectifs de ces contrats d'impartition et aux responsabilités des deux parties sont apparues. Des efforts ont été faits au cours des derniers mois pour encadrer et accélérer les discussions. Les équipes respectives ont été remaniées, un comité mixte de résolution des enjeux a été créé et le climat des discussions est plus positif. Malgré tout, après deux ans de l'attribution des contrats, ces difficultés d'interprétation persistent toujours.

En l'absence d'une vision claire des objectifs des contrats d'impartition et des priorités à leur accorder, les enjeux identifiés par les deux parties risquent de perdurer ou de se résoudre de façon incohérente.

#### 3.4.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale de statuer sur les objectifs d'impartition à prioriser.

Nous recommandons également à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information de :

- s'assurer que ces objectifs sont compris et reconnus par les deux parties;
- prendre les mesures nécessaires afin qu'ils soient intégrés à la résolution des enjeux liée à la migration des réseaux et à la gestion des contrats.

### 3.4.2. GOUVERNANCE DU PROJET

#### 3.4.2.A. Contexte et constatations

Nous avons porté une attention particulière à la gouvernance du projet d'impartition des télécommunications. Conformément au modèle de contrôle élaboré et diffusé par l'ICCA, nous avons évalué dans quelle mesure le cadre de gouvernance actuel du projet fait l'objet :

- d'une vision claire à tous les niveaux de l'organisation;
- d'une imputabilité et d'un leadership favorisant la prise de décision efficace;
- d'une disponibilité de ressources, d'expertise et d'informations de gestion suffisantes;
- d'un processus de surveillance et d'apprentissage apte à orienter l'action vers les objectifs visés.

#### CONSTATATION

Outre les problèmes liés à la clarté de la vision et des objectifs dont nous avons traité à la section précédente, nous avons constaté, à l'instar des travaux de la Direction générale sur la gestion des projets majeurs, le besoin de renforcer l'ensemble du cadre de gouvernance.

Tout d'abord, le projet n'a pas, pour diverses raisons mentionnées précédemment, pu intégrer les meilleures pratiques en matière de gestion des ressources. La constitution d'une équipe de

transition au CET s'est faite avec difficulté, entraînant des délais importants, une gestion minimale du changement au sein de l'équipe et une expertise limitée en gestion de contrats d'impartition. Divers changements organisationnels ont eu lieu et sont à prévoir au cours des prochains mois, non seulement au sein de l'équipe, mais aussi à travers toute la structure d'imputabilité entre la DSI et la Direction générale.

Les limites de l'expertise des ressources disponibles en matière d'impartition ont imposé un mode de gestion et d'imputabilité dilué, les différents comités de coordination devant assurer la prise de décision et le suivi des opérations. La direction de la DSI est consciente de ces limites, mais se voit contrainte à composer avec ce mode de fonctionnement. Compte tenu des impératifs budgétaires et du marché lié au recrutement de certaines expertises en gestion de contrats d'impartition, elle estime ne pas être en mesure d'implanter une direction de projet plus efficace.

Par ailleurs, la DSI a conçu un système de suivi et de monitoring du projet constitué de tableaux de bord et d'un registre des enjeux. Elle a aussi réalisé un exercice d'évaluation des risques au sein du CET qui a contribué à renforcer la mobilisation de ses effectifs. Cependant, celui-ci n'est pas encore intégré à une structure formelle de suivi et de reddition de comptes qui favoriserait non seulement une meilleure connaissance des enjeux par la ligne hiérarchique, mais aussi l'adoption de moyens de mitigation ciblés et priorisés. Enfin, jusqu'à maintenant, la reddition de comptes et le suivi de la migration auprès de la Direction générale se font essentiellement sur une base *ad hoc*.

**Un cadre de gouvernance clair et rigoureux nous apparaît essentiel pour assurer ce projet de transformation qui a des impacts financiers importants, compte tenu de la durée des contrats, et qui est critique pour l'efficacité de l'ensemble des opérations de la Ville.**

**Pour ce faire, la DSI doit cependant disposer des ressources nécessaires et convenir avec la Direction générale d'un mode de suivi et de reddition de comptes formel, simple et efficace.**

#### **3.4.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction générale d'implanter un cadre de gouvernance qui formalise la fréquence et le contenu de la reddition de comptes, particulièrement quant au suivi du cadre financier, des enjeux priorisés et de l'atteinte des objectifs des services de télécommunications impartis.**

**Nous recommandons également à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information d'actualiser les principaux risques et enjeux quant à la capacité de gérer la migration et la gestion des contrats impartis, ainsi que les moyens de mitigation implantés ou à implanter selon un échéancier précis.**

### 3.4.3. ANALYSES ET MODÈLE FINANCIER DU PROJET

#### 3.4.3.A. Contexte et constatations

##### Rédaction des devis

Rappelons que c'est au printemps de 2007 que la décision de scinder le devis et de procéder au lancement de trois appels d'offres a été prise par la direction de la Ville.

**À cet égard, nous sommes d'avis que le redécoupage en trois devis distincts a apporté son lot d'incongruités. Parmi ceux-ci, mentionnons la durée disparate des contrats. Dans le cas de la transmission des données, la Ville a octroyé un contrat d'une durée de 10 ans alors que le contrat octroyé pour la téléphonie filaire est d'une durée de 7 ans.**

Dans ce dernier cas, l'incongruité résulte de la difficulté à gérer séparément les deux contrats, car ils sont intimement liés. En effet, la téléphonie IP, incluse au contrat de téléphonie filaire, fonctionne à partir de la même infrastructure technologique que la transmission des données.

De plus, en laissant dans le même devis le volet de la téléphonie IP et celui de la téléphonie filaire, la Ville s'exposait à devoir transiger avec deux fournisseurs concurrents, ce qui risquait de l'obliger à devoir régler des litiges entre ceux-ci.

À cet égard, il aurait été plus opportun d'effectuer la séparation des appels d'offres en sollicitant le marché avec un devis portant exclusivement sur la téléphonie filaire Centrex et un autre portant sur la transmission des données et la téléphonie IP.

**De plus, tel que nous l'avons mentionné précédemment, la Ville ne possédait pas un inventaire complet de tous les services qu'elle utilisait de son ancien fournisseur de service en téléphonie filaire.**

Mentionnons, à titre d'exemple, le fait que la Ville avait un accès privilégié aux infrastructures de son ancien fournisseur lui permettant d'effectuer annuellement entre 3 000 et 4 000 programmations pour toutes les lignes de la Ville (renvoi d'appel, modification des informations apparaissant sur l'afficheur, etc.). La perte de cette fonctionnalité entraînera des coûts supplémentaires évalués à 250 000 \$ par année.

En ce qui a trait au service 311, rappelons qu'un addenda a exclu de l'appel d'offres tout ce qui a trait aux centres d'appels, dont le service 311. Dans les faits, en mode normal, le service 311 utilise une plateforme commune indépendante de la Ville, provenant du Centre de services partagés du Québec (CSPQ). Toutefois, en cas de panne, un système de repli appartenant à la Ville pourrait être appelé en cas de relève.

Le service 311 risque cependant d'être affecté par son exclusion de l'appel d'offres de même que le système de repli, lesquels sont actuellement desservis par Bell Canada. Le changement de fournisseur de services téléphoniques risque d'avoir un impact significatif sur l'acheminement des appels, lequel obligerait une modification importante de la configuration des deux plateformes.

Mentionnons finalement que ce système est également utilisé quotidiennement par la cour municipale, le SPVM et le centre de services de la DSI et que des frais supplémentaires devront être encourus par la Ville pour maintenir le service offert par l'ancien fournisseur.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, la Ville désirait un modèle lui permettant d'effectuer une refacturation de ses coûts de télécommunications aux unités d'affaires selon le modèle CSP. **Toutefois, le fait que le modèle de facturation n'a pas été suffisamment défini dans les devis fait en sorte que la Ville et TELUS n'ont pas la même compréhension du besoin.**

**Cette situation a pour conséquence d'empêcher une répartition adéquate de la dépense aux utilisateurs retardant de ce fait l'établissement du modèle économique basé sur le principe de l'utilisateur-payeur.**

En ce qui a trait au SPVM, rappelons que plus de deux ans après l'octroi des contrats, une incompréhension subsiste toujours concernant les besoins exprimés par ce dernier.

Selon le devis portant sur la transmission des données, il était prévu que la migration vers le « service à la prise » serait complétée à la fin de la cinquième année et que le SPVM ferait partie

de la migration. Au-delà de cette période, aucun budget n'a été prévu au contrat afin d'assumer le coût de circuits ne répondant pas au modèle de « service à la prise ».

**À notre avis, la problématique entourant la décision du SPVM de ne pas adhérer au modèle de « service à la prise », si elle est maintenue, risque de remettre en question la viabilité financière du projet puisque ce modèle ne prévoyait pas le maintien de liens dédiés. Dans un tel cas, cela se traduirait inévitablement par des coûts supplémentaires par rapport aux prévisions globales initiales.**

### Analyse des soumissions

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, alors que la Ville avait demandé de lui soumettre un prix pour la fourniture de services selon un modèle de « service à la prise », TELUS a ajouté à la grille de prix une tarification basée sur un modèle par « port ».

Qui plus est, l'ajout de cette tarification par TELUS allait à l'encontre des demandes de la Ville. Alors que l'on demandait un prix mensuel maximum, TELUS a introduit des frais fixes non récurrents de 500 \$ pour l'installation de nouveaux ports ainsi que des ports existants.

**À cet égard, nous sommes d'avis que, en raison de cet ajout, TELUS a modifié les caractéristiques du modèle de « service à la prise » demandé par la Ville.**

Finalement, le concept du devis reposait sur le modèle de « service à la prise », lequel devait permettre à la Ville d'évoluer en fonction de ses besoins. Selon ce principe, le choix des moyens est laissé au fournisseur, mais ce dernier doit rencontrer les niveaux de service attendus.

**Le fait d'établir ou de fixer des valeurs précises en matière de vitesse par port à atteindre ou à maintenir modifie l'esprit même du devis. En effet, la Ville désirait, par son appel d'offres, implanter un « service à la prise » avec des niveaux de service à rencontrer plutôt que de continuer à gérer des moyens.**

De ce fait, l'inscription au devis d'une valeur de 32 kbps MAN par port va à l'encontre du concept même du devis en déresponsabilisant le fournisseur quant aux niveaux de service à atteindre.

Par ailleurs, nos travaux nous ont permis de constater que l'élément du « service à la prise » fait partie des enjeux non résolus entre la Ville et TELUS, et ce, malgré la précision inscrite à la

convention selon laquelle TELUS « *accepte les diverses exigences de niveaux de service du cahier des charges* ».

À notre avis, le règlement de cet enjeu est fondamental puisqu'il risque de remettre en cause l'objectif premier recherché par la Ville qui est d'optimiser ses services de télécommunications. Des conséquences financières importantes sont également à prévoir, car le modèle financier ne prévoit pas la tarification basée sur l'ajout de circuits requis pour le rehaussement du réseau, ce qui serait inévitablement le cas si l'on abandonnait le principe du « service à la prise ».

### Analyse financière

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, le sommaire décisionnel prétendait que l'attribution des contrats permettrait des économies de l'ordre de 50 M\$ sur une période de 10 ans.

#### **CONSTATATION**

Or, depuis l'attribution des contrats, personne n'a été en mesure de reconstituer le montant de ces économies. De plus, certains éléments démontrent que la méthodologie utilisée pour établir le montant des économies était erronée puisque :

- le coût des soumissions inscrit au sommaire décisionnel ne tenait pas compte de la provision de 20 %;
- les économies ont été établies en prolongeant de façon linéaire le coût des contrats de téléphonie et de cellulaire sur 10 ans au lieu de 7 et 4 ans respectivement;
- le total des économies a été établi en multipliant le montant des économies anticipées pour la première année par le nombre d'années du contrat ayant la plus longue durée (5 M\$ X 10 ans = 50 M\$);
- il n'est pas possible d'attester que l'imputation des coûts antérieurs reflétait l'intégralité de tous les coûts de télécommunications assumés par toutes les unités de la Ville.

Ainsi, à l'instar du Service des finances, nous constatons que l'évaluation des économies de 50 M\$ n'était pas supportée.

### Revue diligente

Dans le rapport produit à la suite de la revue diligente, TELUS a indiqué avoir découvert près de 3 000 lignes numériques Centrex, ce qui a entraîné la signature d'une demande de changement (DDC) afin d'ajouter cet élément à la grille de prix. Cet ajout a fait en sorte qu'une fois la DDC signée, la Ville est désormais tenue de déboursier une surcharge mensuelle de 8,33 \$ par ligne.

Tel que nous le verrons plus loin dans la présente section, une réévaluation des quantités a fait en sorte de réduire ce nombre à 2 006 lignes. Cette surcharge a néanmoins un impact financier important pour la Ville puisqu'elle occasionne un déboursé additionnel évalué à 1,4 M\$, avant taxes, pour la durée du contrat. Cet élément sera d'ailleurs repris dans la rubrique portant sur le modèle financier du projet. Mentionnons toutefois que cette prévision diminuera sensiblement dès que la migration à la téléphonie IP sera complétée.

Par ailleurs, nous avons procédé à une analyse afin de vérifier le bien-fondé de la mise en garde adressée à la DSI par la Direction de l'approvisionnement selon laquelle elle était en désaccord avec cette surcharge.

**À la suite de l'analyse des informations et des fichiers d'inventaire transmis aux preneurs de cahier de charges, nous sommes d'avis que ces derniers possédaient une information suffisante leur indiquant la présence de ce type de lignes dans les inventaires de la Ville. À cet égard, la surcharge de 8,33 \$ nous apparaît injustifiée et aurait dû être prise en compte dans le prix de la soumission plutôt que de faire l'objet d'une demande de changement.**

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, la revue diligente avait pour but de valider les informations fournies par la Ville lors du processus d'appels d'offres. Parmi ces informations figuraient le nombre de lignes téléphoniques Centrex, le nombre de prises réseau de type Ethernet et le nombre de lignes téléphoniques IP pour lesquelles la Ville recherchait un « service à la prise ».

Tel que nous le présentons dans le tableau 3, c'est au niveau de ses grilles de prix que la Ville a indiqué les quantités sur lesquelles portaient les appels d'offres.

Tableau 3 – Quantités indiquées aux grilles de prix

Année	Transmission des données	Téléphonie	
	Prises réseau	Lignes Centrex	Lignes IP
1	9 555	16 500	1 500
2	9 610	12 500	5 000
3	9 525	7 500	10 000
4	9 540	2 000	15 000
5	9 550	2 000	15 000
6	9 570	2 000	14 500
7	9 580	2 000	14 000
8	8 970	–	–
9	9 175	–	–
10	9 200	–	–

C'est également dans ses grilles de prix que la Ville a indiqué que son inventaire était composé de 16 500 lignes téléphoniques Centrex ainsi que de 9 555 prises réseau. La Ville y mentionnait également son besoin en ce qui a trait à la téléphonie IP, en demandant la migration de 15 000 lignes Centrex à la téléphonie IP.

**CONSTATATION**

Dès lors, nous avons constaté une incongruité relativement aux demandes exprimées par la Ville dans ses grilles de prix. Cette incongruité découle d'une sous-évaluation du nombre de prises réseau en regard du nombre de lignes IP demandées. En effet, pour fonctionner adéquatement, une ligne IP nécessite l'utilisation d'une prise réseau. Or, dans ses grilles de prix, la Ville demandait la migration de 15 000 lignes à la téléphonie IP alors qu'elle indiquait que seulement 9 555 prises réseau étaient requises.

Lors de la revue diligente, TELUS a identifié cet écart et a demandé l'ajout de prises réseau additionnelles afin de satisfaire les demandes de la Ville. Compte tenu des coûts reliés à l'ajout d'un nombre aussi important de prises réseau, TELUS a accepté de réviser à la baisse le nombre de lignes Centrex devant être migrées à la téléphonie IP et de fixer ce nombre à 12 918, concrétisant ainsi l'ajout de 3 363 prises réseau additionnelles. Toutefois, nous n'avons pu obtenir les justifications permettant de supporter l'établissement du nombre de 12 918 téléphones IP.

**CONSTATATION**

De plus, tel qu'il est démontré dans le tableau 4, ce n'est que lorsqu'un téléphone IP est couplé à un poste de travail (PC) que la migration à la téléphonie IP devient avantageuse d'un point de vue économique. Or, dans la réalité, ce ne sont pas tous les téléphones IP qui pourront être reliés à un poste de travail. Mentionnons, à titre d'exemple, les téléphones situés dans une salle d'attente, une salle de conférence et ceux dont l'accessibilité restreinte au poste de travail ne permet pas un tel jumelage.

Tableau 4 – Frais de téléphonie

Frais mensuels	TELUS Centrex	TELUS téléphonie IP (avec PC)	TELUS téléphonie IP (sans PC)
Ligne <sup>1</sup>	28,13 \$	8,70 \$	8,70 \$
Prise réseau	<u>0,00 \$</u>	<u>0,00 \$</u>	<u>19,00 \$</u>
Total – Coût de la téléphonie	28,13 \$	8,70 \$	27,70 \$

<sup>1</sup> Messagerie vocale incluse.

**CONSTATATION**

Qui plus est, en tenant compte des frais fixes de 500 \$ introduits par TELUS pour tous les ports nouveaux ou existants, l'installation d'un téléphone IP non jumelé à un poste de travail devient plus onéreuse que le coût d'une ligne Centrex.

En effet, afin de fonctionner adéquatement, un équipement (téléphone IP jumelé ou non à un poste de travail) branché à une prise réseau se doit d'être relié à un port de communication, lequel agit comme une interface entre l'équipement et le réseau de communication. Un port de communication permettant la transmission des données est alors considéré comme étant « actif ».

**CONSTATATION**

Par ailleurs, nous avons été informés qu'une fois la migration vers la téléphonie IP complétée, il est prévu que près de 4 000 lignes demeureront dans le Centrex alors que, selon les prévisions inscrites à la grille de prix, seulement 2 000 lignes devaient y demeurer. Selon les informations obtenues, l'une des raisons justifiant cet écart est à l'effet que TELUS serait peu disposée à offrir la téléphonie IP à des sites comprenant huit utilisateurs ou moins.

**CONSTATATION**

**Nos travaux nous ont également permis de constater que, lors de la revue diligente, un problème a été décelé à la suite de l'analyse du fichier d'inventaire des lignes téléphoniques fourni par la Ville au moment de l'appel d'offres. L'analyse a ainsi permis d'établir qu'un nombre important de lignes Centrex n'appartenait pas à la Ville, mais plutôt à des organismes associés ou à des sociétés paramunicipales.**

Lors de la réunion du 4 juillet 2008 du comité stratégique CET, lequel chapeautait le projet à l'époque, il a été décidé d'inclure dans le projet, de façon unilatérale, les lignes Centrex des organismes associés ainsi que des sociétés paramunicipales, et ce, afin de maintenir un nombre suffisant de lignes Centrex pouvant être transférées à la téléphonie IP.

Devant le refus de l'ancien fournisseur de services téléphoniques de transférer ces lignes, puisqu'elles n'appartenaient pas à la Ville, des lettres ont été transmises aux organismes associés et aux sociétés paramunicipales afin d'obtenir leur adhésion.

Toutefois, l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) ainsi que les Centres locaux d'emploi (CLE) ont refusé d'adhérer au contrat de téléphonie entraînant ainsi le retrait de 2 127 lignes Centrex.

Nous avons également été informés que la DSI a signé une demande de changement afin de procéder au retrait de 825 lignes Centrex utilisées par le service d'urgence 911. Mentionnons, à cet égard, qu'il était prévu au devis, qu'en conformité avec la loi, toutes les lignes utilisées pour acheminer les appels d'urgence au service 911 étaient exclues de l'appel d'offres.

Or, les lignes retirées sont des lignes dites « administratives » qu'utilisent les préposés du service 911 pour communiquer avec le réseau des intervenants. Étant donné que ces lignes se retrouvent physiquement sur les mêmes appareils téléphoniques que ceux servant à recevoir les appels d'urgence, ces lignes ont dû être retirées du contrat conclu avec TELUS et retournées chez l'ancien fournisseur.

Cette situation a eu pour conséquence qu'en l'absence de contrat avec la Ville, l'ancien fournisseur facture actuellement une mensualité équivalant au double du coût de la mensualité que la Ville payait antérieurement.

Finalement, nous avons été informés que la DSI a signé une demande de changement afin de procéder au retrait de 400 lignes reliées à l'arrondissement de LaSalle. Mentionnons, à cet égard, que le devis fait état que les quantités exprimées au bordereau des prix exclut les arrondissements de l'ex-banlieue.

**CONSTATATION**

**Si l'on tient compte de ce dernier retrait ainsi que de ceux mentionnés précédemment, c'est un total de 3 352 lignes Centrex qui ont été retirées. De plus, s'il s'avère que 4 000 lignes Centrex ne pourront être migrées à la téléphonie IP, nous constatons que la cible de 12 918 téléphones IP établie lors de la revue diligente ne pourra être atteinte.**

Modèle financier du projet

Rappelons, tel que nous l'avons mentionné à la section 3.2 portant sur l'historique du projet, qu'aucun montage financier n'a été préparé avant l'octroi des contrats. Mentionnons, toutefois, qu'un modèle financier est actuellement en voie d'élaboration par la DSI, mais que ce dernier n'a pas à ce jour été entériné par les instances de la Ville.

À cet égard, faisant suite au départ du directeur de la DSI, en novembre 2008, et vu le besoin de se doter d'un outil apte à suivre les coûts du projet, le nouveau directeur par intérim de la DSI a mandaté, en mai 2009, un membre de son équipe afin d'établir un modèle financier pour le projet.

Selon les informations recueillies, le modèle repose en premier lieu sur les coûts des contrats, lesquels sont répartis selon la durée des ententes.

Toutefois, plusieurs facteurs sont venus affecter le modèle. Parmi ces derniers, mentionnons :

- Les coûts de fonctionnement reliés au CET, lesquels n'avaient pas été pris en compte initialement;
- Les frais résultant de l'ajout des prises réseau ainsi que d'un nombre de ports équivalents établis à la suite de la revue diligente.

Une analyse de ce modèle nous a permis de constater que ce dernier tient compte également des coûts reliés aux demandes de changement (DDC) conclues entre la Ville et TELUS, mais que ce ne sont pas toutes les DDC qui ont pu, à ce jour, faire l'objet d'une analyse en vue d'en déterminer l'impact financier.

Toutefois, nous sommes d'avis que ce modèle représente actuellement une méthode adéquate permettant d'estimer les coûts du projet, mais qu'il sera appelé à évoluer dans le temps puisque de nombreux facteurs, ne pouvant être quantifiés à ce jour, viendront l'affecter. Parmi les plus importants, mentionnons :

- L'évaluation des DDC non complétées à ce jour;
- Les impacts financiers pouvant résulter des négociations en cours portant sur la résolution des enjeux entre la Ville et TELUS.

**CONSTATATION**

**Tel qu'il est démontré dans le tableau 5, l'analyse du modèle financier établi par la DSI nous a permis de constater, au moment de notre vérification, que le coût projeté du projet équivaut déjà à l'enveloppe budgétaire initialement autorisée par les instances, et ce, incluant la provision de 20 % pour la fourniture de biens et services additionnels.**

Rappelons, à cet égard, que les montants octroyés pour ces contrats sont des montants maximaux pour l'ensemble des biens et services et qu'ils couvrent la durée complète des contrats.

**Tableau 5 – Analyse du modèle financier**

<b>Coût projeté du projet d'impartition des services de télécommunications<sup>1</sup> au 11 février 2010</b>	
Coûts des contrats octroyés pour la transmission des données et la téléphonie filaire <sup>2</sup>	78 830 294
Coûts actualisés selon le modèle financier	<u>(91 382 569)</u>
Déficit avant CET et provisions	(12 552 275)
Coût de fonctionnement du CET – 2008	(1 590 144)
Coût de fonctionnement du CET – 2009	<u>(1 685 733)</u>
Déficit avant provisions	(15 828 152)
Provisions de 20 % pour la transmission des données et la téléphonie filaire	<u>15 766 059</u>
Déficit anticipé	(62 093)

<sup>1</sup> Le modèle tient compte des sommes allouées au PTI et au budget de fonctionnement et présente les coûts du projet au « coût net », c'est-à-dire en tenant compte des taxes, mais en soustrayant la récupération de la TPS à laquelle la Ville a droit.

<sup>2</sup> En tenant compte de la note 1, ceci explique les écarts par rapport aux dépenses autorisées apparaissant dans le tableau 1.

Le « déficit avant CET et provisions » de l'ordre de 12 M\$ provient principalement :

- Du coût de 8,2 M\$ résultant principalement de l'ajout des prises réseau ainsi que d'un nombre de ports équivalents établis à la suite de la revue diligente;
- Du coût de 3,3 M\$ résultant de l'évaluation des DDC effectuée à ce jour. Parmi celles-ci, mentionnons :
  - 1,5 M\$ reliés au supplément, mentionné précédemment, relatif à la découverte par TELUS de lignes numériques,
  - 1,6 M\$ reliés à des inscriptions supplémentaires à l'annuaire.

Il est à noter que, bien qu'elles soient incluses au modèle financier, notre analyse de celui-ci présentée au tableau 5 ne tient pas compte des factures de tiers fournisseurs totalisant 6,6 M\$, payées ou payables à l'acquit de TELUS, car ces dernières font l'objet de discussions dans le cadre du comité mixte de résolution des enjeux, et la Ville risque d'en assumer une partie.

**CONSTATATION**

**Par ailleurs, plusieurs intervenants nous ont mentionné que les contrats sont financièrement avantageux, car la Ville a obtenu des prix unitaires maximums (prix plafonds). Toutefois, force est de constater à la lecture du présent rapport que la Ville n'avait pas correctement défini tous ses besoins au moment des appels d'offres et qu'elle ne possédait pas des inventaires rigoureusement exacts. Ces éléments risquent donc d'ajouter des coûts additionnels.**

À cet égard, nous avons été informés, à la suite des prévisites effectuées dans les locaux de la Ville par TELUS lors de la revue diligente, que le nombre de ports actifs s'établissait à 16 759, ce qui impliquerait qu'un nombre équivalent de prises réseau seraient actives.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, cette situation s'expliquerait par le fait que le devis, portant sur la transmission des données, indiquait que seuls les postes de travail (PC) utilisaient une prise réseau, alors qu'en réalité une quantité importante d'équipements informatiques utilisent également une prise pour se relier au réseau. Mentionnons, à titre d'exemple, les imprimantes et les photocopieurs.

**CONSTATATION**

**S'il s'avère que ce nombre est confirmé, l'augmentation de 3 841 ports (16 759 – 12 918) et de prises réseau équivalentes occasionnerait un coût additionnel de plus de 10,6 M\$, avant taxes, pour la Ville. À cet égard, nous constatons que ce coût additionnel n'a pas été pris en compte dans le modèle financier du projet.**

**CONSTATATION**

**De plus, dès que le nombre de ports actifs sera établi (seuil), la Ville se verra dans l'obligation de suivre les modifications (ajouts et retraits) pour toutes ses prises afin d'éviter d'encourir des frais fixes non récurrents de 500 \$ par port lors du dépassement du seuil. Dans un tel cas, ce dernier sera réévalué afin de tenir compte du nombre de ports en sus.**

**CONSTATATION**

**Enfin, nos travaux nous ont également permis d'identifier d'autres éléments qui, selon nous, risquent d'avoir un impact financier, lesquels n'ont pu à ce jour être pris en compte dans le modèle financier du projet.**

- 1) Des besoins en équipements de survie pour la téléphonie IP, évalués à 2,6 M\$ par le CET, ont été jugés comme ne faisant pas partie de la portée des contrats par TELUS. Cet élément fait d'ailleurs partie des enjeux non résolus entre la Ville et TELUS.
- 2) Selon les informations recueillies, le CET aurait obtenu l'ajout de fonctions Centrex « gratuites », mais rien ne nous indique que ces fonctions ne seront pas tarifées lors de la migration à la téléphonie IP.
- 3) Les migrations de la téléphonie filaire Centrex et du réseau de transmission des données n'étant pas complétées, il existe un risque que de nouveaux impacts surgissent au fur et à mesure que celles-ci progresseront, étant donné la méconnaissance qu'a la Ville de ses inventaires et des services qu'elle utilisait.
- 4) Selon les informations obtenues, une méconnaissance des services utilisés par la Ville, en ce qui a trait à son réseau de câbles de cuivre, fait en sorte que des frais estimés à 1,2 M\$

par année, avant taxes, ont été annoncés à la Ville par son ancien fournisseur. Cet élément fait d'ailleurs partie des enjeux non résolus entre la Ville et TELUS.

- 5) Tel que nous l'avons mentionné précédemment, une mésentente persiste à l'interne à savoir si le SPVM doit confier la gestion de son réseau de transmission des données au fournisseur désigné.

À cet égard, nous sommes d'avis qu'un risque financier important est relié à cet enjeu. D'une part, si le SPVM décide de confier la gestion de son réseau et adhère ainsi au modèle de « service à la prise », la Ville devra assumer un coût additionnel résultant de la prise en charge des ports actifs du SPVM ainsi que d'un nombre équivalent de prises réseau.

En effet, nous avons été informés qu'aucune prévisite des installations du SPVM n'avait été effectuée. Cette situation a pour conséquence que 3 750 prises réseau ainsi qu'un nombre équivalent de ports actifs n'ont pas été pris en compte, puisque la Ville avait indiqué dans son devis qu'elle demandait la prise en charge de 1 500 prises réseau alors que le SPVM en possède 5 250.

D'autre part, si le SPVM n'adhère pas au modèle de « service à la prise », la Ville devra supporter des coûts reliés au remplacement de liens dédiés ne provenant pas du fournisseur désigné, ainsi que de l'ajout éventuel de tels liens. Or, aucun budget n'a été prévu au projet, au-delà de la cinquième année, afin de couvrir de tels frais.

De plus, en ne permettant pas l'adhésion du SPVM au modèle de « service à la prise », c'est un potentiel de près de 5 000 lignes Centrex qui ne pourront être migrées à la téléphonie IP.

À cet égard, nous sommes d'avis qu'une évaluation des coûts associés à la décision de maintenir ou non le modèle de « service à la prise », pour le SPVM, doit être réalisée et que cette évaluation doit prendre en considération le respect des normes de sécurité que doit rencontrer le SPVM.

- 6) Tel que nous l'avons mentionné précédemment, dans le cadre de la mise en place des contrats d'impartition des services de télécommunications, l'administration a autorisé un virement de crédits afin de permettre la création, pour une période d'un an, de 20 postes temporaires au CET.

Par ailleurs, nous avons été informés que, étant donné que les migrations ne sont pas encore complétées, ces postes seront de nouveau capitalisés pour l'exercice 2010.

À cet égard, nous sommes d'avis que, malgré le fait que le nombre actuel de postes ne puisse être maintenu au-delà des migrations, un nombre d'employés sera néanmoins nécessaire pour assurer un suivi des niveaux de service, de la facturation et exercer une vigie technologique.

En effet, il est généralement reconnu que les frais de gérance, lors d'une impartition, représentent de 5 à 10 % de la valeur des contrats accordés. Toutefois, aucun budget n'a été alloué pour le CET au-delà de l'exercice 2009.

- 7) Tel que nous l'avons mentionné précédemment, une mésentente sur le modèle de facturation entre la Ville et TELUS retarde la mise en œuvre du principe de l'utilisateur-payeur.

À cette situation s'ajoute le fait que la Ville ne possède pas un inventaire exact du nombre de prises actives et de leur localisation, ce qui a eu pour conséquence que la DSI n'a pas été en mesure d'imputer aux unités le coût du service de transmission des données qu'elles utilisent.

**Cette activité étant déficitaire depuis plusieurs années, la DSI prévoit qu'elle devra assumer, pour l'exercice 2009, un déficit de 3,5 M\$, avant les taxes, pour la transmission des données puisque cette dernière n'a pas les budgets pour absorber ce coût.**

#### **3.4.3.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information de revoir la demande de changement concernant l'ajout à la grille de prix d'un tarif mensuel portant sur les lignes numériques.**

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information de :

- procéder à une évaluation des coûts associés à la décision de maintenir ou non le modèle de « service à la prise » pour le Service de police de la Ville de Montréal;
- prendre en considération le respect des normes de sécurité que doit rencontrer le Service de police de la Ville de Montréal;
- intégrer, une fois complétée, cette évaluation au modèle financier du projet.

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information, de concert avec le Service des finances, de finaliser le modèle financier, d'en informer la Direction générale dans les plus brefs délais, puis de présenter, conjointement avec la Direction générale, le modèle financier du projet aux instances de la Ville pour décision.

Nous recommandons à la Direction générale d'édicter des règles de manière à ce que tout projet ou programme d'envergure doive, pour être soumis aux instances aux fins d'approbation, comporter comme préalable obligatoire un montage ou cadre financier avalisé par le Service des finances.

### **3.5. ENJEUX LIÉS À LA POSTMIGRATION**

Rappelons que l'objectif initial de notre mandat devait porter sur la gestion de l'impartition découlant de l'octroi des contrats ainsi que sur les politiques, les encadrements, les directives et les procédures de contrôle mis en place.

À cet égard, nous avons procédé à un examen de certains éléments qui, malgré l'état actuel du projet, demandent d'être pris en charge par la DSI le plus rapidement possible.

#### **3.5.1. CADRE DE GESTION DES CONTRATS**

##### **3.5.1.A. Contexte et constatations**

La structure actuelle du CET est temporaire, car elle a été orientée à l'origine avant tout sur la migration des systèmes. Comme celle-ci n'est toujours pas terminée, plusieurs contrôles déjà prévus aux contrats d'impartition ne sont pas encore implantés tels les divers comités de

coordination prévus au contrat, les rapports de performance des réseaux et le détail de la facturation des services. Les responsables du CET sont d'ailleurs toujours en discussion avec TELUS quant aux modalités et aux processus de gestion des opérations.

En 2008, la firme Secor a été mandatée pour proposer à la DSI les transformations nécessaires à la gestion efficace des contrats d'impartition. Dans son rapport final, celle-ci a émis plusieurs recommandations quant aux fonctions, aux compétences et aux modes d'organisation à mettre en place. La structure organisationnelle retenue devra assurer l'efficacité des communications entre les parties prenantes, la vigie de la performance et de la sécurité des réseaux ainsi que le suivi de la facturation et des budgets. Il s'agit bien d'un projet de transformation, car il faudra passer d'un mode de gestion des opérations qui était en place avant l'impartition à un mode de gestion de contrats, ce qui nécessite le développement ou l'acquisition de nouvelles expertises.

**CONSTATATION**

**Pour l'instant, ces recommandations n'ont pas encore donné lieu à un plan d'action formel quant aux options retenues. Le cadre de gestion en mode opérationnel n'étant pas encore établi, nous ne pouvons donc juger ni de la pertinence, ni de la suffisance des contrôles qui permettront de gérer efficacement les services de télécommunications impartis.**

**CONSTATATION**

**Par ailleurs, nous sommes d'avis que ce cadre de gestion doit être élaboré et adopté le plus tôt possible, compte tenu du changement de culture qu'il implique. Le report de sa conception risque d'entraîner des faiblesses de contrôle importantes, d'accroître les difficultés de gestion du changement et de générer des coûts d'implantation plus élevés.**

### 3.5.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information d'élaborer dès maintenant son cadre de gestion pour gérer les contrats d'impartition en phase opérationnelle, soit :

- D'identifier les activités à assumer en fonction de la nature et des objectifs des contrats;
- D'identifier les écarts entre les compétences nécessaires pour assumer ces activités et les ressources disponibles;
- D'identifier et de concevoir les contrôles à implanter pour s'assurer particulièrement du respect des niveaux de service, de la sécurité et de la facturation des services aux unités clientes;
- D'établir, de concert avec le Service des finances, le budget de fonctionnement de ce cadre organisationnel et de l'intégrer au cadre financier.

### 3.5.2. PÉRENNITÉ ET ÉVOLUTION DU RÉSEAU

#### 3.5.2.A. Contexte et constatations

Les devis intégrés aux contrats d'impartition indiquent que la Ville souhaite disposer d'un réseau évolutif répondant à ses besoins actuels et futurs. L'adjudicataire est responsable d'installer, de maintenir et de remplacer à sa charge les équipements du réseau tout au long du contrat en assurant leur propriété à la Ville même s'ils sont hébergés dans ses propres locaux.

Pour maintenir les niveaux de service exigés, la Ville compte sur le fait que l'adjudicataire aura tout intérêt à maintenir et à développer un réseau performant et à remplacer les équipements désuets. On mentionne d'ailleurs, aux devis, que les équipements devront être remplacés selon une fréquence convenue afin d'éviter leur désuétude ou l'extinction des garanties des manufacturiers.

L'adjudicataire est donc devenu le maître d'œuvre en ce qui a trait à la gestion et à l'évolution du réseau. À ce titre, il pourrait combiner les liens du réseau de la Ville avec les liens de son propre réseau ou pourrait décider d'abandonner l'entretien et le développement du réseau de la Ville et y substituer les liens de son propre réseau dans la mesure où il rencontrerait les niveaux de service exigés.

L'entente prévoit que la Ville peut, pour des besoins ponctuels, demander l'ajout de nouveaux liens dédiés. Toutefois, dans ces cas, elle pourrait être appelée à défrayer des coûts de

construction et d'installation. Dans la mesure où TELUS respecte les niveaux de service exigés, il est possible qu'elle utilise cette nouvelle infrastructure pour ses propres besoins et, par le fait même, en réclame la propriété à la fin du contrat puisque ces liens ne seraient plus à l'usage exclusif de la Ville. De ce fait, certains estiment que la propriété des liens réseau n'est pas claire et risque de poser des problèmes d'interprétation au terme des contrats.

D'autre part, certains intervenants maintiennent que la Ville doit avoir un droit de regard sur le type et la provenance des équipements installés afin de pouvoir assurer le support technique et les garanties des fabricants. À cet égard, nous constatons qu'il existe actuellement, parmi les intervenants impliqués, une préoccupation importante quant à la pérennité des équipements à l'échéance des contrats malgré les exigences fixées aux devis.

#### **CONSTATATION**

**Tous ces éléments exigent une capacité de suivi de la part de la Ville pour maintenir à jour l'inventaire des équipements installés ou remplacés ainsi que l'élaboration d'un protocole détaillé pour le transfert des actifs lors de l'échéance des contrats. Or, ces mécanismes ne sont pas encore en place.**

#### **3.5.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information de :**

- **mettre en place une vigie et un processus de contrôle de l'évolution du réseau et des équipements afin d'en assurer la pérennité;**
- **préciser et de formaliser les critères et les modalités de transfert des actifs au terme des contrats.**

### **3.5.3. PÉRENNITÉ DE L'EXPLOITATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

#### **3.5.3.1. PLAN DE RELÈVE**

##### **3.5.3.1.A. Contexte et constatations**

Certains événements peuvent mettre en péril la continuité des opérations de télécommunications et, ainsi, la capacité de la Ville à assurer les services dont elle est responsable. Dans cette perspective, nous avons examiné les mécanismes prévus en cas de panne des installations, de situations d'urgence et de litiges avec l'adjudicataire des contrats.

Selon l'article 3.1.3.6 des devis, le soumissionnaire devait démontrer qu'il possédait les installations et les plans de relève garantissant le fonctionnement 24/7 des services de télécommunications et de téléphonie requis par la Ville.

**CONSTATATION**

**Toutefois, tel que nous l'avons mentionné à la section 3.2.5 du présent rapport, bien que le comité responsable de l'analyse de la conformité technique ait recommandé d'obtenir des clarifications auprès de TELUS à cet égard, certains des éléments soulevés n'ont pas été retenus. Le comité n'a donc pas été en mesure d'obtenir de TELUS la démonstration qu'elle possédait les installations et les plans de relève répondant aux demandes exprimées dans les devis.**

Par ailleurs, le 24 août 2009, un arrêt de l'alimentation en eau, au site abritant les principales infrastructures téléphoniques de TELUS, a démontré une vulnérabilité de la solution mise en place. TELUS a mentionné avoir pris les mesures nécessaires afin d'éviter la répétition d'un tel incident, en précisant que sa solution Centrex « *n'est pas une solution redondante, mais une solution robuste* ».

**Considérant que tout incident majeur au site abritant les installations de TELUS risque de provoquer l'arrêt des installations téléphoniques de la Ville, nous sommes d'avis que la DSI doit s'assurer que TELUS répond aux exigences formulées aux devis, à savoir qu'elle dispose des plans de relève nécessaires et que des tests de relève peuvent être effectués annuellement.**

**3.5.3.1.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information d'obtenir de la compagnie TELUS Québec les plans de relève répondant aux exigences des devis ainsi que l'assurance que des tests de relève puissent être vérifiés annuellement.**

**3.5.3.2. PLAN DE MESURES D'URGENCE**

**3.5.3.2.A. Contexte et constatations**

Un plan sous la responsabilité du Centre de sécurité civile a été élaboré afin de répondre adéquatement lors de situations d'urgence.

Afin d'éviter tout délai lors du déclenchement du plan, il est primordial de s'assurer de la participation de nombreux intervenants, dont le fournisseur des services de téléphonie et de télécommunications de la Ville.

**CONSTATATION**

**Or, malgré la remise d'une liste d'escalade en cas de mesures d'urgence, un représentant de TELUS mentionne que, n'étant pas dans son territoire de desserte traditionnel (non ILEC), ses habilités d'interventions immédiates pourraient être limitées selon la nature de l'intervention demandée en raison de l'implication de tiers. Il indique également que ce besoin n'est pas défini au contrat, que les détails devront être discutés et validés et qu'une demande de changement devra être transmise en temps opportun.**

À cet égard, nous sommes d'avis qu'un plan de coordination doit exister entre la Ville et TELUS afin d'éviter tout délai lors du déclenchement du plan des mesures d'urgence. Par ailleurs, une participation de TELUS, à titre de partenaire, dans un ou plusieurs comités mis sur pied par le Centre de sécurité civile permettrait la réalisation d'un tel plan.

**3.5.3.2.B. Recommandations**

**Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information, de concert avec le Centre de sécurité civile, de procéder à l'établissement d'un plan de coordination, en collaboration avec la compagnie TELUS Québec, afin d'éviter tout délai lors du déclenchement du plan des mesures d'urgence.**

**3.5.3.3. MÉCANISMES DE MÉDIATION**

**3.5.3.3.A. Contexte et constatations**

Les devis des contrats prévoient certains mécanismes de communication et de coordination ainsi que certaines modalités quant à la période de transition en début et en fin de contrat.

**CONSTATATION**

Par ailleurs, tel qu'il a été souligné par les experts que nous avons consultés, ils ne comprennent aucun mécanisme de médiation en cas de litige et contiennent peu d'informations quant aux plans de transition. Ainsi, en cas d'un litige éventuel et de difficultés de transitions au terme des contrats, l'efficacité des opérations pourrait être mise en cause.

**CONSTATATION**

Le cadre contractuel actuel prévoit aussi la possibilité de défaut de l'adjudicataire et, en conséquence, la résiliation éventuelle des contrats. Or, le plan de reprise des opérations dans de telles circonstances n'est pas suffisamment élaboré actuellement pour assurer l'efficacité du service. Un manque de préparation est susceptible d'entraîner des démarches tardives, des délais ainsi que des litiges qui mettraient en jeu non seulement l'efficacité des services de télécommunications, mais aussi les coûts qui en découleraient.

**3.5.3.3.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction générale de concert avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière :

- d'examiner la pertinence de formaliser une procédure de médiation avec l'adjudicataire afin de minimiser les coûts pour les deux parties en cas de litiges;
- d'identifier les démarches et les stratégies de reprise des opérations dans l'éventualité d'une incapacité de l'adjudicataire à s'acquitter de ses obligations contractuelles.

**3.6. ENJEUX EXTÉRIEURS AU PROJET**

Nos travaux nous ont amenés à examiner certains aspects entourant les processus actuellement en vigueur à la Ville.

À la suite de ces travaux, nous avons relevé certaines constatations qui vont au-delà de la portée de la vérification initiale du présent rapport. Nous avons donc jugé qu'il était préférable de les présenter dans une section distincte.

### 3.6.1. SYSTÈME DE GESTION DES DOSSIERS DÉCISIONNELS

#### 3.6.1.A. Contexte et constatations

Le Système de gestion des dossiers décisionnels (GDD) alimente l'information qui est transmise aux instances par le biais du Système accès aux documents des instances (ADI), aux fins de prises de décisions.

Or, l'intervention de la Direction des opérations budgétaires au GDD portant sur l'octroi des contrats, dont nous faisons état à la section 3.2.6 du présent rapport, a été supprimée sans son accord. **Notre vérification a toutefois révélé que cette intervention fut supprimée après avoir été transmise aux instances.**

Par ailleurs, nous avons cherché à obtenir des explications relatives à cette suppression étant donné l'importance que revêt le GDD dans le processus décisionnel de la Ville.

D'abord, mentionnons que seuls les utilisateurs détenant les droits d'accès requis peuvent accéder aux informations contenues dans la base de documents du GDD.

En outre, la responsable du GDD à la Direction du greffe nous a expliqué qu'un dossier ficelé est un dossier complété et prêt pour l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'arrondissement, du comité exécutif ou du conseil municipal pour une prise de décision. Un dossier ficelé est en principe « gelé », c'est-à-dire qu'il n'est plus possible de le modifier.

Toutefois, il arrive que l'un des membres de l'équipe responsable du GDD au Greffe retourne un dossier ficelé à son auteur pour que des précisions soient apportées. À ce moment-là, la possibilité de déficeler le dossier est autorisée.

#### **CONSTATATION**

**Nos travaux nous ont permis de constater que l'intervention de la Direction des opérations budgétaires avait été supprimée après que le dossier ait été ficelé, et ce, malgré les restrictions mentionnées par la responsable. Des recherches additionnelles ont permis d'établir que les personnes détenant un droit de suppression sur la base de documents de l'application GDD ont un pouvoir non restrictif. En d'autres termes, ces utilisateurs ont la possibilité de supprimer une intervention malgré le fait que le dossier soit ficelé.**

#### **CONSTATATION**

Nos travaux nous ont également permis de constater que 19 personnes possèdent un tel droit. Nous avons cependant constaté qu'un procédé de contrôle permet la journalisation des actions effectuées par les utilisateurs (mentionnons, à titre d'exemple, lecture, ajout, suppression), mais que l'historique des actions se limite à la journée courante.

#### **CONSTATATION**

Finalement, nos travaux nous ont permis, en collaboration avec la responsable, de constater que la suppression de l'intervention n'avait pas été effectuée « dans les règles de l'art ». Ainsi, des éléments sont demeurés inscrits dans la base de documents prouvant qu'une intervention de la Direction des opérations budgétaires avait bel et bien été effectuée au GDD.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que les encadrements et les mécanismes afférents au GDD devraient faire en sorte que la suppression d'une intervention par une partie prenante au dossier ne puisse s'effectuer sans l'autorisation préalable de cette dernière.

#### **3.6.1.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction du greffe de la Direction générale, de concert avec la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information, de s'assurer :

- de mieux encadrer le droit de suppression sur la base de documents du système de gestion des dossiers décisionnels;
- de restreindre, après analyse, le nombre d'utilisateurs possédant un tel droit;
- d'élaborer une règle sur la durée de conservation des données inscrites dans le registre d'utilisation du système, et ce, à des fins de vérification.

### **3.6.2. PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS**

#### **3.6.2.A. Contexte et constatations**

Selon le sommaire décisionnel portant sur l'octroi des contrats, la DSI indiquait que les dépenses seraient réparties à raison de 33 M\$ sur le programme triennal d'immobilisations (PTI) et de 75 M\$ sur le budget de fonctionnement.

Rappelons que la mention d'une répartition au PTI indique que des dépenses capitalisables ne pouvant excéder 33 M\$ peuvent être financées par règlement d'emprunt. Afin d'en assurer un suivi adéquat, les déboursés sont colligés dans un compte projet distinct.

Outre le fait que nous n'avons pu obtenir les justifications ayant permis d'établir le pourcentage des provisions à 20 % pour chacun des contrats, nous n'avons pu également obtenir de justifications supportant la répartition des dépenses à raison de 33 M\$ sur le PTI et de 75 M\$ sur le budget de fonctionnement.

Nous avons par la suite procédé à une analyse des sommes imputées au compte PTI du projet, ce qui nous a permis d'établir les constats suivants.

**CONSTATATION**

**La totalité de la dépense autorisée a déjà fait l'objet de règlements d'emprunts alors que les contrats octroyés ont des échéances allant de 4 à 10 ans.**

**CONSTATATION**

**D'un point de vue technique, rien n'empêche l'utilisation complète des crédits octroyés dans une seule année malgré le fait que les contrats ont des échéances de 4, 7 et 10 ans.**

**CONSTATATION**

**L'analyse des transactions du compte PTI du projet indique que des dépenses ont été inscrites alors qu'elles n'ont pas été autorisées par le conseil d'agglomération :**

- **une dépense totalisant 45 508 \$ a été inscrite relativement à des études portant sur le modèle d'organisation et de fonctionnement du CET;**
- **une dépense totalisant 121 629 \$ a été inscrite relativement à l'entretien et l'acquisition de licences Lotus Notes.**

**CONSTATATION**

Tel que nous l'avons mentionné à la section 3.2.9 du présent rapport, la Ville a assumé des frais de plus de 306 000 \$, taxes incluses, relativement à des travaux d'aménagement dans les salles de télécommunications de la Ville. Cette dépense fait en sorte de diminuer les économies anticipées à l'origine puisqu'elle n'avait pas été prévue initialement.

**CONSTATATION**

Dans le cadre de la mise en place des contrats d'impartition des services de télécommunications, l'administration a autorisé la création, pour une période d'un an, de 20 postes temporaires, lesquels ont été affectés au CET.

Afin de financer ces postes, l'administration a autorisé un virement de crédits additionnels au compte PTI du projet totalisant 1,7 M\$. Ces crédits font en sorte de diminuer les économies anticipées à l'origine puisqu'ils n'avaient pas été prévus initialement.

**CONSTATATION**

Lors de la séance tenue le 9 décembre 2009, le conseil d'agglomération a autorisé une dépense de 468 000 \$, taxes incluses, pour le rachat, auprès de son ancien fournisseur, d'équipements requis pour la téléphonie filaire Centrex.

Dans le cadre du contrat octroyé à TELUS pour le service de téléphonie filaire, la Ville avait mentionné, dans son devis, être propriétaire de tous ses actifs téléphoniques ce qui s'est révélé inexact. Afin de corriger la situation, la Ville a dû procéder au rachat de ces équipements. Cette dépense qui fait en sorte de diminuer les économies prévues à l'origine puisqu'elle n'avait pas été prévue initialement.

### 3.6.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information :

- de corriger l'imputation des dépenses non autorisées par le conseil d'agglomération au compte PTI du projet;
- de s'assurer que seules les dépenses de nature capitalisable sont imputées au compte PTI du projet.

### 3.6.3. GESTION ADMINISTRATIVE DES CONTRATS

#### 3.6.3.A. Contexte et constatations

À la suite de l'examen des clauses administratives, nous avons constaté que les cautionnements d'exécution ont été fixés à 2,5 M\$ pour le contrat sur la téléphonie filaire et à 2,37 M\$ pour le contrat sur la transmission des données, lesquels sont valables pour les trois premières années des contrats.

#### CONSTATATION

Compte tenu de l'importance des contrats accordés et de leurs impacts sur les opérations de la Ville, ces sommes nous apparaissent peu élevées advenant que le fournisseur ne puisse remplir adéquatement ses obligations.

#### CONSTATATION

Selon les informations obtenues, ces cautionnements respectent les règles habituelles pour les contrats de longue durée. Toutefois, il n'existe aucun encadrement supportant cette pratique.

#### CONSTATATION

Malgré l'échéance des cautionnements prévus pour le 31 décembre 2010, nous avons constaté que la Direction de l'approvisionnement n'a pas demandé à TELUS de lui fournir la lettre d'engagement en vue de leur renouvellement, et ce, à l'intérieur du délai de 12 mois prévu à la convention.

En ce qui a trait à la gestion administrative des contrats, des responsabilités incombent également à l'unité responsable du projet, en l'occurrence la DSI.

**CONSTATATION**

À cet égard, nous avons constaté que la DSI ne s'est pas assurée d'obtenir auprès de TELUS :

- Le certificat d'employeur en règle de la CSST;
- La preuve de la détention d'une assurance couvrant la responsabilité civile;
- Un rapport de vérification de type II tel que défini dans le chapitre 5970 du manuel de l'ICCA, lequel doit être présenté à la Ville au plus tard le 31 janvier et couvrir l'année civile précédente.

**CONSTATATION**

La DSI est également tenue d'obtenir la liste des noms de tous les sous-traitants, œuvrant pour le compte de TELUS, ainsi que la contribution de chacun à l'exécution du contrat. Outre le nom des deux sous-traitants apparaissant à la soumission de TELUS, nous avons constaté que quatre sous-traitants additionnels ont été retenus par TELUS. Or, il ne nous a pas été possible de retracer un avis de TELUS concernant ces derniers.

**CONSTATATION**

Par ailleurs, la DSI doit s'assurer que le personnel de TELUS se conforme aux normes et aux procédures de sécurité en vigueur dans les édifices de la Ville. Toutefois, dans le cas de certains services de la Ville, nous avons constaté que :

- la DSI n'a pas obtenu du personnel de TELUS la signature d'une déclaration de non-divulgence d'information, avant d'autoriser l'assignation du personnel au projet;
- la DSI ne s'est pas assurée que TELUS lui fournisse la liste de tout le personnel régulier ainsi que du personnel suppléant affecté à l'exécution de la portion du contrat visée par l'exigence de sécurité.

Finalement, nous avons procédé à un examen des documents détenus par la Direction du greffe en regard aux dossiers des appels d'offres et d'octroi des contrats.

### **CONSTATATION**

Notre analyse nous a permis de constater que :

- **contrairement à la pratique reconnue, aucun document original de la soumission de TELUS relatif à l'appel d'offres portant sur la transmission des données n'était présent au dossier;**
- **contrairement à la pratique reconnue, aucun document original de la soumission de TELUS relatif à l'appel d'offres portant sur la téléphonie filaire n'était présent au dossier;**
- **aucun des addendas émis à la suite du lancement des appels d'offres, soit 7 addendas pour la téléphonie filaire et 11 addendas pour la transmission des données, n'était présent au dossier;**
- **aucun document relatif aux cautionnements d'exécution de TELUS relatifs aux soumissions sur la téléphonie filaire et la transmission des données n'était présent au dossier.**

Notre travail nous a cependant permis de retracer les documents suivants :

- Deux photocopies de la soumission de TELUS portant sur la téléphonie filaire;
- Deux accusés de réception des soumissions, l'un pour la téléphonie filaire et l'autre pour la transmission des données, signés par un représentant de la Direction de l'approvisionnement;
- Deux accusés de réception des cautionnements de soumission, l'un pour la téléphonie filaire et l'autre pour la transmission des données, signés par un représentant de la Direction de l'approvisionnement.

À cet égard, afin de faciliter la recherche de documents originaux et d'assurer une gestion administrative adéquate des contrats, nous sommes d'avis que la DSI, en collaboration avec la Direction de l'approvisionnement et la Direction du greffe, devrait procéder à la mise en place de mécanismes permettant d'assurer que :

- toutes les exigences administratives soient respectées;
- l'original de tous les documents est transmis à la Direction du greffe afin qu'elle en assure la garde.

### 3.6.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information, en collaboration avec la Direction de l'approvisionnement de la Direction générale, de :

- procéder à la mise en place de mécanismes permettant d'assurer que toutes les clauses administratives des contrats soient respectées;
- confier la garde de tous les documents originaux à la Direction du greffe de la Direction générale.

Nous recommandons également à la Direction de l'approvisionnement de la Direction générale de procéder, après consultation auprès des unités concernées, à l'élaboration et à la diffusion d'un encadrement portant sur les règles permettant d'établir les montants des cautionnements d'exécution.

### 3.6.4. ÉMISSION DES ADDENDAS

#### 3.6.4.A. Contexte et constatations

Selon le *Guide de référence de la fonction Approvisionnement*, publié sur le site intranet de la Direction de l'approvisionnement, il est prévu que, avant la date d'ouverture des soumissions d'un appel d'offres, tout changement important relatif aux renseignements fournis ou aux exigences mentionnées dans les documents d'appels d'offres peut nécessiter la production d'un addenda.

À cet égard, nous avons remarqué que, à la suite du lancement des deux appels d'offres, les preneurs de cahiers ont formulé de nombreuses questions, ce qui a amené la Direction de l'approvisionnement à procéder à l'émission de plusieurs addendas. Nous avons également observé que, durant cette période, plusieurs fichiers d'inventaire ont été transmis aux soumissionnaires et que, dans certains cas, des fichiers ont été transmis plus d'une fois, à la suite de révisions, comme en font foi les statistiques du tableau 6.

Tableau 6 – Statistiques sur les addendas

	Transmission des données	Téléphonie filaire
Nombre d'addendas émis	11	7
Nombre de questions formulées par les preneurs	306	82
Nombre de fichiers accompagnant le devis original	7	2
Nombre de fichiers additionnels transmis aux preneurs	12	0
Nombre de révisions à des fichiers originaux	14	4

Nous avons également observé que les deux appels d'offres ont également fait l'objet de deux reports de la fin des périodes de questions et d'un report de la date du dépôt des soumissions.

**CONSTATATION**

À la suite de ces constatations, nous sommes d'avis que le nombre important de changements, de précisions et d'informations transmis laissent entrevoir la possibilité que les devis étaient imprécis, incomplets et qu'ils n'exprimaient pas clairement les besoins de la Ville.

Par ailleurs, en cas de difficultés d'interprétation, il est prévu que l'ensemble des documents émis par la Ville doit être pris en compte.

Selon les informations obtenues, la présence de nombreux addendas a fait en sorte de complexifier la lecture des documents, ce qui a eu pour conséquence de mener à des interprétations divergentes.

**3.6.4.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de la Direction générale de prévoir la possibilité de mettre fin au processus d'appels d'offres après l'émission d'un nombre prédéterminé d'addendas modifiant de façon importante les renseignements fournis ou les exigences mentionnées dans les documents d'appels d'offres, et d'en fixer le nombre limite.

### 3.6.5. COMPATIBILITÉ AU SERVICE 911

#### 3.6.5.A. Contexte et constatations

À la suite des articles parus dans le journal *La Presse*, à l'automne 2009, nous avons cherché à déterminer la justesse de la mention faite selon laquelle « *les téléphones IP achetés à grands frais dans le cadre du projet TELUS ne sont pas compatibles avec le service 911 de la Ville* ».

Nos travaux nous ont permis d'établir que, au moment de notre vérification, la Ville n'avait procédé à l'achat d'aucun téléphone IP puisque la migration à la téléphonie IP n'avait pas encore débuté.

Par ailleurs, tel que nous l'avons mentionné à la section 3.2.5 du présent rapport, dans le cadre de la rédaction des conventions entre la Ville et TELUS, des clarifications ont été obtenues de TELUS, lesquelles ont fait l'objet d'une annexe pour chacune des deux conventions.

#### **CONSTATATION**

**À la lecture de l'annexe rédigée dans le cadre de la convention portant sur l'octroi du contrat sur la téléphonie filaire, nous avons constaté que TELUS s'est engagée à respecter la loi qui l'oblige à identifier l'adresse civique de l'appelant lors d'un appel au service 911.**

Finalement, le devis prévoit que l'adjudicataire devra obligatoirement fournir une preuve de concept de sa solution dans un environnement accepté par la Ville. La preuve de concept devra satisfaire les besoins et les attentes de la Ville. **À cet égard, nous sommes d'avis que la DSI serait en droit d'exiger que TELUS lui fasse la démonstration que sa solution de téléphonie IP est compatible au service 911.**

#### 3.6.5.B. Recommandations

**Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information de s'assurer, lors de la preuve de concept pour la téléphonie IP, du respect de l'engagement pris par TELUS selon lequel elle est en mesure de transmettre l'adresse civique de l'appelant lors d'un appel au service 911.**

### 3.6.5.C. Commentaires de la Direction générale

Considérant les délais extrêmement serrés auxquels ont été confrontés les dirigeants des services concernés par cette vérification pour nous faire part de leurs commentaires, nous étions dans l'impossibilité d'obtenir de ces derniers un plan d'action pour la date de tombée d'impression du présent rapport annuel. Toutefois, les commentaires qui nous ont été formulés par ces dirigeants témoignent de leur accord avec nos recommandations.

Par ailleurs, dans les circonstances nous avons demandé à la Direction générale de nous soumettre, dans la mesure du possible, un commentaire d'ensemble sur le contenu du présent chapitre et, plus particulièrement, sur les recommandations que nous formulons. Voici le commentaire que nous a transmis le directeur général :

*« Le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux, déposé en avril 2010, vise notamment à harmoniser, au sein des différentes unités, les pratiques entourant la réalisation des projets, depuis la phase d'évaluation jusqu'à la clôture du projet.*

*Je constate avec satisfaction que les recommandations plus globales soumises à la Direction générale vont dans le sens des orientations et des pratiques déjà préconisées par le nouveau Cadre de gouvernance.*

*À titre d'exemple, la formalisation des points de passage des grands projets, particulièrement aux premières phases qui visent la clarification des objectifs et bénéfices attendus, ainsi que le modèle financier du projet, nous assurent des projets mieux planifiés et mieux contrôlés.*

*D'ailleurs, peu après son arrivée en poste au début de 2009, le nouveau directeur de la Direction des systèmes d'information a rapidement mis en place des mécanismes de gouvernance pour les projets touchant aux technologies de l'information. Nous nous en sommes inspirés lors de l'élaboration du Cadre de gouvernance.*

*Parmi ces mécanismes, de façon spécifique, avant de procéder à une migration ou à la modification des services de transmission de données et de téléphonie, des analyses de risques nous assurent une transition fiable et sans heurt.*

*Enfin, un groupe de travail impliquant le Service des finances a aussi été formé, à l'automne 2009, pour réaliser la révision complète du modèle financier et, par la même occasion, développer une approche d'analyse financière applicable à d'autres projets d'envergure. La*

*Direction de l'approvisionnement et le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière collaborent également au groupe de travail sur la gestion du contrat. »*

#### **3.6.5.D. Commentaires du vérificateur général**

D'abord, soulignons que les commentaires de la Direction générale ne portent que sur les recommandations qui lui sont expressément adressées et mettent l'emphase sur les effets escomptés, dans les futurs projets, par la mise en place du *Cadre de gouvernance des projets et des programmes d'actifs municipaux* déposé en avril 2010.

Or, au chapitre de la gouvernance du projet d'impartition des services de télécommunications il importe, tel que mentionné précédemment, que l'ensemble du cadre de celle-ci soit renforcé par l'adoption de mesures visant notamment à :

- implanter un cadre de gouvernance spécifique qui formalise la fréquence et le contenu de la reddition de comptes, particulièrement quant au suivi du cadre financier, des enjeux prioritaires et de l'atteinte des objectifs des services de télécommunications impartis;
- d'actualiser les principaux risques et enjeux quant à la capacité de gérer la migration et la gestion des contrats impartis, ainsi que les moyens de mitigation implantés ou à implanter selon un échéancier précis.

En outre, des actions doivent être posées par l'administration municipale à l'égard d'autres enjeux d'importance que pose la réalisation de ce projet d'impartition dont, entre autres, son cadre financier.

Devant la criticité que revêt ce projet de transformation pour l'efficacité de l'ensemble des opérations de la Ville et de son importance sur le plan financier, nous entendons effectuer un suivi très serré des suites données à nos recommandations.



Bureau du  
vérificateur  
général

## VI. Annexes





## VI.1. Annexe 1 – Extraits de la *Loi sur les cités et villes*



## VI. ANNEXES

### VI.1. ANNEXE 1 – EXTRAITS DE LA *LOI SUR LES CITÉS ET VILLES*

#### IV.1. — Vérificateur général

Vérificateur général.	<b>107.1.</b> Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général. 2001, c. 25, a. 15.
Durée du mandat.	<b>107.2.</b> Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé. 2001, c. 25, a. 15.
Inhabilité.	<b>107.3.</b> Ne peut agir comme vérificateur général : 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement; 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°; 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.
Divulgateion des intérêts.	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.
Empêchement ou vacance.	<b>107.4.</b> 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.
Dépenses de fonctionnement.	<b>107.5.</b> 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.
Montant du crédit.	Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par : 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$; 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;

	<p>3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;</p> <p>4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;</p> <p>5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;</p> <p>6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;</p> <p>7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.</p>
Réseau d'énergie électrique.	<p>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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5.</p>
Application des normes.	<p><b>107.6.</b> 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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Personnes morales à vérifier.	<p><b>107.7.</b> Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :</p> <p>1° de la municipalité;</p> <p>2° de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Vérification des affaires et comptes.	<p><b>107.8.</b> La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.</p>
Politiques et objectifs.	<p>Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.</p>
Droit.	<p>Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :</p> <p>1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;</p> <p>2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6.</p>

Personne morale subventionnée.	<b>107.9.</b> Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.
Copie au vérificateur général.	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.
Documents et renseignements.	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.
Vérification additionnelle.	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.
Bénéficiaire d'une aide.	<b>107.10.</b> Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.
Documents.	La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.
Renseignements.	Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. 2001, c. 25, a. 15.
Régime ou caisse de retraite.	<b>107.11.</b> 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.

---

Enquête sur demande.	<p><b>107.12.</b> 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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Rapport annuel.	<p><b>107.13.</b> Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au conseil un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;</li><li>2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;</li><li>3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;</li><li>4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;</li><li>5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;</li><li>6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;</li><li>7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.</li></ul>
Rapport occasionnel.	<p>Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au conseil un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil avant la remise de son rapport annuel.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Rapport sur les états financiers.	<p><b>107.14.</b> Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.</p>
Contenu.	<p>Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier au plus tard le 31 mars, le vérificateur général déclare notamment si :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;</li><li>2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1).</li></ul> <p>2001, c. 25, a. 15; 2006, c. 31, a. 16.</p>
Rapport aux personnes morales.	<p><b>107.15.</b> Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.</p>
Contenu.	<p>Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>

Non contraignabilité.	<b>107.16.</b> 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.
Immunité.	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.
Action civile prohibée.	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.
Recours prohibés.	Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code 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.
Annulation.	Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa. 2001, c. 25, a. 15.
Comité de vérification.	<b>107.17.</b> Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.
Comité de vérification de l'agglomération de Montréal.	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.
Avis et informations du comité.	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.

## V. — Vérificateur externe

Nomination d'un vérificateur externe.	<b>108.</b> Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.
Information au ministre.	Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales et des Régions le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier. S. R. 1964, c. 193, a. 104; 1975, c. 66, a. 11; 1984, c. 38, a. 11; 1995, c. 34, a. 12; 1996, c. 27, a. 12; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 17; 2003, c. 19, a. 110, a. 250; 2005, c. 28, a. 196.
Vacance.	<b>108.1.</b> Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible. 1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 18; 2003, c. 19, a. 111.
Devoirs.	<b>108.2.</b> Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales et des Régions par règlement publié à la <i>Gazette officielle du Québec</i> .
Rapport au conseil.	Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si : 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date; 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la <i>Loi sur la fiscalité municipale</i> (chapitre F-2.1). 1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 19; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2006, c. 31, a. 17.
Devoirs.	<b>108.2.1.</b> Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé : 1° les comptes relatifs au vérificateur général; 2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales et des Régions par règlement publié à la <i>Gazette officielle du Québec</i> .
Rapport au conseil.	Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date. 2001, c. 25, a. 20; 2001, c. 68, a. 7; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196.

---

Rapport au trésorier.	<b>108.3.</b> Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier au plus tard le 31 mars suivant l'expiration de l'exercice financier pour lequel il a été nommé le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.
Rapport au conseil.	Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine. 1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 21; 2001, c. 68, a. 8.
Exigence du conseil.	<b>108.4.</b> Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport. 1984, c. 38, a. 11.
Documents et renseignements.	<b>108.4.1.</b> Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat. 2001, c. 25, a. 22.
Documents.	<b>108.4.2.</b> Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat. 2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.
Inhabilité.	<b>108.5.</b> Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité : 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement; 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci; 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°; 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession. 1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.
Pouvoirs.	<b>108.6.</b> Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail. 1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.

VII. — *Directeur général*

Fonctionnaire principal.	<b>113.</b> Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.
Gestionnaire.	Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi, l'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ces fonctions prévues par la loi.
Pouvoir de suspension.	Il peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil. Le conseil décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu, après enquête. S. R. 1964, c. 193, a. 109; 1968, c. 55, a. 5; 1983, c. 57, a. 50; 2001, c. 25, a. 27.

## VI.2. Annexe 2 – Liste des rapports de vérification produits (états financiers ou autres informations financières)



## **VI.2. ANNEXE 2 – LISTE DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION PRODUITS (ÉTATS FINANCIERS OU AUTRES INFORMATIONS FINANCIÈRES)**

La vérification des états financiers de la Ville de Montréal au 31 décembre 2009 nous a permis, ainsi qu'aux vérificateurs externes, de produire un rapport sans restriction à leur égard.

Au moment d'aller sous presse pour le présent rapport, nous avons également produit des rapports sans restriction sur les états financiers ou informations financières. En voici la liste :

	<b>2009</b>	<b>2008</b>
Conseil des arts de Montréal	X	
Conseil interculturel de Montréal		X
Fonds des conduits souterrains		
Office de consultation publique de Montréal		X
Office municipal d'habitation de Montréal	X	
Tableau des dépenses mixtes – Ville de Montréal	X	
Taux global de taxation	X	
Anjou 80	X	
La Corporation d'habitations Jeanne-Mance	X	
La Société de transport de Montréal (covérificateur)	X	
Société d'habitation et de développement de Montréal	X	
Société de gestion Marie-Victorin	X	
Société du parc Jean-Drapeau	X	



## VI.3. Annexe 3 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2009



### VI.3. ANNEXE 3 – MEMBRES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AU 31 DÉCEMBRE 2009

<b>Vérificateur général de la Ville de Montréal et directeur</b> Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.	<b>Secrétaire de direction</b> Josiane Mauriello
<b>Vérificateurs généraux adjoints</b> Robert Duquette, CA Denis Tremblay, CGA Serge Vaillancourt, CGA	<b>Préposée au soutien administratif</b> France Benny
	<b>Programmeuse</b> Yolaine Levasseur
<b>Professionnels et professionnelles de la vérification</b> Martine Beauregard, CGA Régent Bilodeau, CGA Johanne Boudreau, BAA Jacques Brisson, CA, CISA Maryse Brunetta, CGA Marie Cormier, CA Julien Faucher André Gagnon, CMA, CISA (libération syndicale) Lucie Gauthier, CGA Bernard Goyette, CGA, CMA Gilles Grimard, CGA Jocelyne Laperrière, CA Éric Laviolette, CA Chantal L'Heureux, CGA Joanne Major, CA Victor Marchand, CGA, CISA Philippe Pitre, CGA Michel Proulx, CGA Ronel Rocher, CGA André Sergerie, CA André St-Pierre, CGA (libération syndicale)	

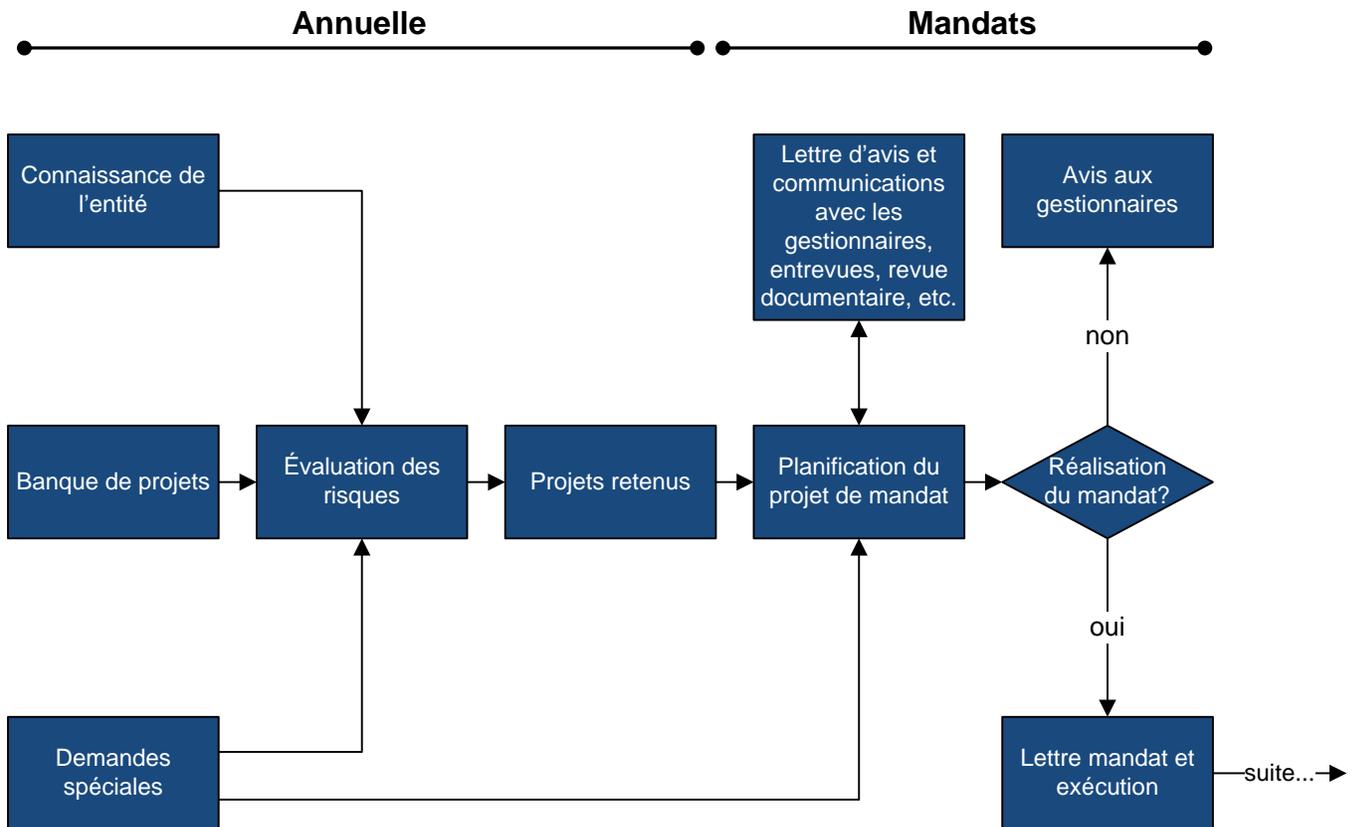


## VI.4. Annexe 4 – Diagrammes de flux d'information – vérification d'optimisation des ressources

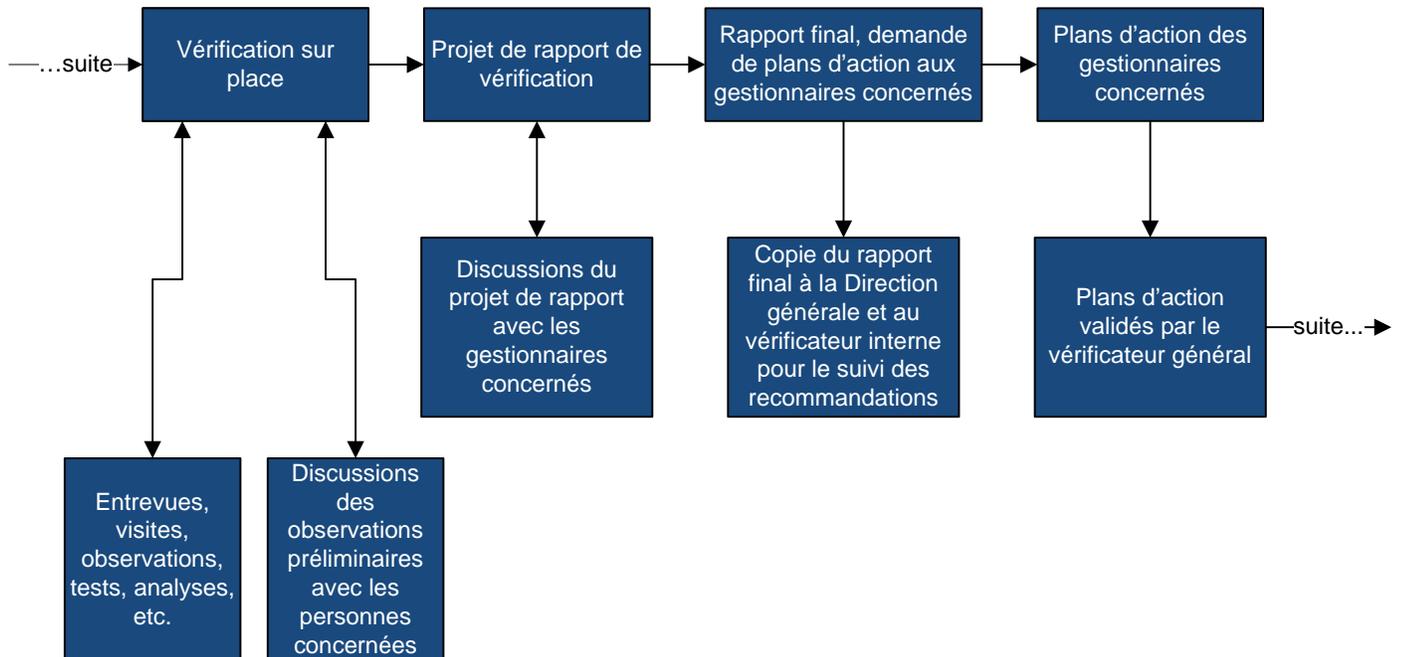


## VI.4. ANNEXE 4 – DIAGRAMMES DE FLUX D'INFORMATION – VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

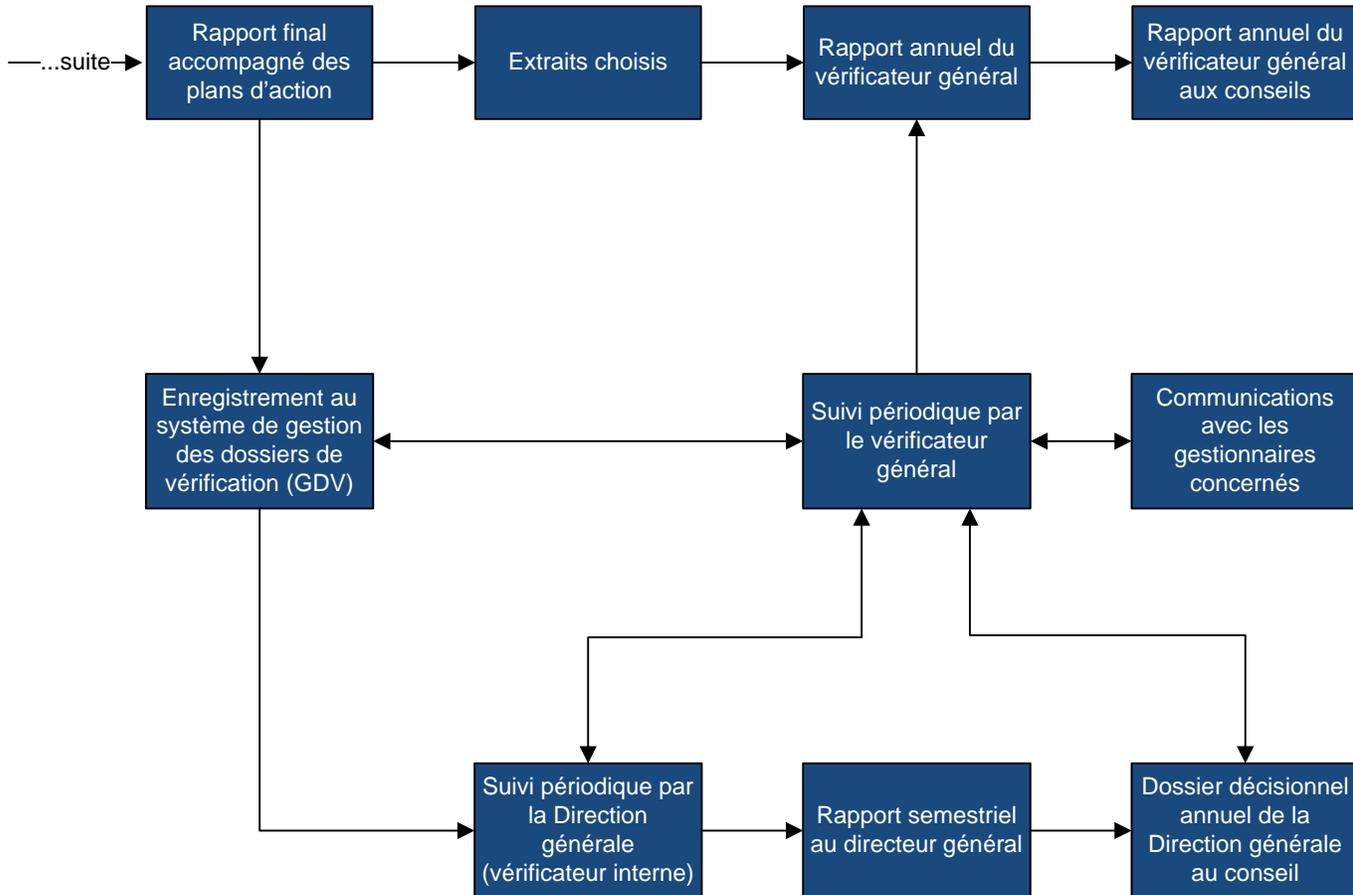
### PLANIFICATION



## VÉRIFICATION ET RAPPORT



## RAPPORT ANNUEL ET SUIVIS





## VI.5. Annexe 5 – Relevé des comptes de dépenses du Bureau du vérificateur général



*Relevé des comptes de dépenses*

**BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

*31 décembre 2009*

## Rapport des vérificateurs

À Monsieur le Maire,  
au Président et aux Membres du comité exécutif,  
aux Membres du Conseil de la Ville de Montréal,  
aux Membres du Conseil d'agglomération de Montréal

Conformément aux dispositions de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons vérifié les comptes de dépenses relatifs au Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009. La responsabilité de ces informations financières incombe à l'administration municipale. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces informations financières en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les informations financières sont exemptes d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les informations financières. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des informations financières.

À notre avis, ces comptes de dépenses au montant de 5 723 073 \$ donnent, à tous les égards importants, une image fidèle des dépenses engagées par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 2009 selon les principes comptables généralement reconnus du Canada applicables aux administrations locales, publiés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, tels qu'ils sont décrits à la note 2 aux états financiers de la Ville de Montréal.

*Samson Bélair/Deloitte & Touche s.e.n.c.r.l.*<sup>1</sup>

Le 15 mars 2010

---

<sup>1</sup> Comptable agréé auditeur permis n° 18190

# BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

## Relevé des comptes de dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2009 (en milliers de dollars)

	2009 <sup>(1)</sup> Budget	2009 Réalizations	2008 Réalizations
	\$	\$	\$
Rémunération du personnel :			
Salaires	2 330	2 451	2 722
Avantages sociaux	819	634	741
	<b>3 149</b>	<b>3 085</b>	3 463
Services professionnels, techniques et administratifs	2 237	2 106	696
Autres frais d'exploitation	577	532	504
<b>TOTAL</b>	<b>5 963</b>	<b>5 723</b>	4 663

<sup>(1)</sup> Budget approuvé, tel que modifié, présenté dans le système comptable de la Ville de Montréal pour le Bureau du vérificateur général et approuvé par la comité exécutif de la Ville de Montréal.

Ce relevé des comptes de dépenses du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal a été préparé conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada applicables aux administrations locales, publiés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, selon les mêmes conventions comptables que celles énoncées à la note 2 des états financiers de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.

