

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

**Pour l'exercice
terminé le 31 décembre 2006
et le trimestre
terminé le 31 mars 2007**

Dépôt légal - 2^e trimestre 2007

Bibliothèque nationale du Québec

ISSN : 1709-514X

ISBN : 978-2-7647-0663-3

[http : _____ .ville.montreal.qc.ca verificateur](http://www.ville.montreal.qc.ca/verificateur)

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	1
Suivi des recommandations du vérificateur général	2
Plan directeur informatique de la Ville de Montréal (PDI)	8
Rapport des maires aux conseils municipal et d'arrondissement	15

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION : VILLE DE MONTRÉAL

VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Ville de Montréal	3
Ventilation des dépenses mixtes entre la Ville et l'agglomération	4
Dépenses mixtes	6
Autres organismes municipaux	21

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DE GESTION

Constats d'infraction en matière de circulation et de stationnement	3
Courrier électronique à la Ville de Montréal	19
Environnement des centres de traitement de l'information	45
Environnement – Réservoirs de produits pétroliers	50
Estimation des coûts de contrats d'exécution des travaux	59
Gestion de la prévention de la santé et sécurité au travail	93
Gestion de la propreté sur la voie publique	121
Processus de vérification des relevés mensuels de la CSST et assignations temporaires	145
Réhabilitation des infrastructures de l'eau	163

ANNEXES

Article 107 de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	3
Liste des rapports de vérification produits (états ou autres informations financières)	8
Membres du Bureau du vérificateur général	9

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES – DIAGRAMME DES FLUX

– Planification	12
– Vérification et rapports	13
– Rapport annuel et suivis	14

RELEVÉ DES COMPTES DE DÉPENSES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport des vérificateurs externes
Relevé des comptes de dépenses

Introduction

Les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (la Loi) 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 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.

Avec la création de l'agglomération de Montréal le 1^{er} janvier 2006, la présentation des états financiers de la Ville de Montréal a été considérablement modifiée. De plus, les obligations du vérificateur général en matière de vérification de ces états, ainsi que du taux global de taxation, sont désormais plus étendues. Ces modifications m'ont amené à inclure une nouvelle section à mon rapport annuel 2006.

Comme par le passé, le rapport que je dépose aujourd'hui porte sur le résultat de l'ensemble de mes travaux, qu'il s'agisse de vérification financière, de gestion ou d'optimisation des ressources, pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007, pour l'ensemble des activités de la Ville de Montréal, incluant celles relatives à l'agglomération.

Comme toujours, je privilégie la recherche et la mise en œuvre de solutions durables aux causes profondes des problèmes identifiés au cours de nos travaux.

Par une approche fondée sur un partenariat avec élus et gestionnaires, nous cherchons donc à :

- identifier les risques ou obstacles importants à la réalisation des résultats attendus, ou à l'atteinte des objectifs poursuivis, ainsi que les pistes de solutions pour gérer ces risques ou obstacles ;
- évaluer la performance des activités et des programmes importants de la Ville en termes d'efficacité, d'efficience et d'économie des ressources ;
- rechercher et tirer avantage des possibilités d'amélioration des services aux citoyens, ou en réduire les coûts.

Ainsi, encore cette année, nos rapports incluent les plans d'action proposés par les gestionnaires, y compris leur date d'échéance prévue, afin de remédier aux situations problématiques observées.

Suivi des recommandations du vérificateur général

S'il existe un indicateur qui permet de juger du succès de mon approche de partenariat, c'est bien le pourcentage de recommandations du vérificateur général qui a fait l'objet de mesures correctives concrètes.

Les résultats des suivis effectués en ce qui a trait aux recommandations formulées de 2002 à 2005 sont les suivants :

Recommandations	Suivi réalisé en mars 2004	Suivi réalisé en mars 2005	Suivi réalisé en mars 2006	Suivi réalisé en mars 2007
Formulées en 2002 :				
Faites	23	6	3	5
En cours	17	17	10	7
Reportées	8		3	
Annulées		2	1	1
Total	48	25	17	13
Formulées en 2003 :				
Faites		27	6	7
En cours		21	15	3
Reportées				
Annulées				
Non faites				5
Total	0	48	21	15
Formulées en 2004 :				
Faites			135	74
En cours			148	76
Reportées			17	9
Annulées			2	1
Non faites				5
Total	0	0	302	165
Formulées en 2005 :				
Faites				95
En cours				86
Reportées				8
Annulées				1
Non faites				
Autres				10
Total	0	0	0	200
Grand total pour l'ensemble des années				393

Il convient de noter qu'en novembre 2006, le directeur général de la Ville a demandé aux unités d'affaires de s'assurer que les plans d'action découlant de mes recommandations de 2002, 2003 et 2004, sont effectués dans une proportion de 100 %. Cet objectif n'a pas été entièrement atteint, comme en fait foi le tableau précédent.

En ce qui concerne plus particulièrement les recommandations formulées en 2005, celles dont le statut est considéré comme fait ou en cours, elles représentent une proportion de 91 % par rapport à un objectif annuel fixé à 80 % par l'administration municipale.

En général, pour l'ensemble des recommandations formulées, le suivi réalisé en mars 2007 démontre les résultats suivants :

Sommaire du statut des recommandations formulées de 2002 à 2005	Suivi réalisé en mars 2007
Faites	181
En cours	172
Reportées	17
Annulées	3
Non faites	10
Autres	10
Grand total	393

Par ailleurs, depuis ma nomination à titre de vérificateur général de la Ville, j'ai pris l'habitude d'inclure en introduction à mon rapport annuel certains commentaires et suggestions à l'intention de l'administration municipale. La résolution de ces enjeux n'étant pas prise en compte dans les données présentées ci-dessus, j'ai jugé opportun d'en faire un résumé dans un tableau distinct.

Comme je n'ai pas formellement demandé à l'Administration de me fournir un plan d'action relatif à ces commentaires et suggestions, je ne peux m'appuyer sur le même processus structuré de suivi à leur égard. C'est pourquoi j'ai plutôt choisi de faire état de mes observations relatives à leur évolution.

Année	Suggestion	Statut
2002-2003-2004	Implantation d'un système intégré de gestion	Le Système intégré de Montréal (SIMon) a été implanté pour l'ancienne Ville de Montréal et l'ex-CUM, et en voie d'implantation à Montréal-Nord.
2002-2003	Préparation d'états financiers trimestriels	Reportée jusqu'à l'implantation du système intégré de gestion à l'échelle de la Ville.
2002	Établissement d'un comité de vérification	Le comité a été créé en vertu d'une résolution du conseil municipal le 17 septembre 2003.
2002-2003	Intégration des éléments suivants au modèle organisationnel : <ul style="list-style-type: none"> • Établissement d'objectifs de performance (services aux citoyens et au plan financier) 	Les documents budgétaires de 2003 et 2004 incluaient certains indicateurs de performance, tant pour les arrondissements que pour les services centraux. Cette pratique a été abandonnée par la suite.
	<ul style="list-style-type: none"> • Reddition de compte systématique (services rendus et performance financière) 	<p>Un rapport financier est publié chaque année depuis la fusion. Une comparaison entre les résultats et le budget y est présentée à propos des états des activités financières et d'investissements.</p> <p>De plus, la Ville a publié un rapport annuel d'activité en 2003, 2004 et 2005.</p> <p>Cependant, ce rapport ne comporte pas de comparaison avec les activités prévues.</p> <p>La Ville n'a pas publié de tel rapport pour l'année 2006.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement d'un répertoire unique des décisions des instances 	<p>Depuis décembre 2006, un nouveau système de publication des règlements municipaux a été produit par le Greffe. On y retrouve les règlements adoptés par le conseil municipal depuis 2002 ainsi que les règlements adoptés par le conseil d'agglomération depuis sa création.</p> <p>Les arrondissements ont été invités à déposer leurs règlements dans ce système de publication. Depuis décembre 2006, l'ensemble des règlements de l'arrondissement Côtes-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce est déposé dans la base de règlements. On m'informe que les arrondissements Montréal-Nord, Sud-Ouest et Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles ont également commencé le versement de leurs règlements.</p>

		<p>Les règlements adoptés par le conseil municipal de l'ancienne Ville de Montréal et le Conseil de la CUM devraient être mis en ligne graduellement.</p> <p>Ce répertoire est accessible aux employés et aux citoyens sur Internet.</p> <p>De plus, les procès-verbaux des séances du conseil d'agglomération, du conseil municipal et du comité exécutif sont disponibles dans le système de gestion des dossiers décisionnels de la Ville, ainsi que la majorité des procès-verbaux des conseils d'arrondissement.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un mécanisme permettant d'assurer : <ul style="list-style-type: none"> – la cohérence et la robustesse de la réglementation – une défense coordonnée en cas de litiges ou poursuites 	<p>Aucune unité à la Ville n'a le mandat formel de s'assurer de la cohérence et de la robustesse de la réglementation. Les conseils d'arrondissement, le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération ont tous des pouvoirs de réglementation autonomes. En ce qui a trait aux instances corporatives, les interventions du Greffe, du Contentieux et du Bureau de l'analyse et du processus décisionnel assurent la cohérence et la robustesse de la réglementation municipale. À l'échelle locale, les arrondissements peuvent faire appel à des ressources spécialisées mises à leur disposition par le Contentieux pour les accompagner dans leurs démarches de rédaction de règlement et ainsi assurer leur robustesse.</p> <p>En conséquence de la décision du comité exécutif (CE05-1299) se fondant sur l'article 130.2 de la charte, la très grande majorité des poursuites intentées contre la Ville relève du pouvoir d'ester en justice du comité exécutif, que l'événement qui en est à l'origine découle d'une instance ou d'une autre (arrondissement, conseil municipal ou conseil d'agglomération). Le Contentieux de la Ville de Montréal gère la presque totalité des litiges qui concernent la Ville.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Définition sans ambiguïté du rôle et des responsabilités des services centraux essentiels à une saine gouvernance : <ul style="list-style-type: none"> – Finances – Contentieux – Greffe – Ressources humaines 	<p>Le Service des finances a entrepris en 2006, un projet de modernisation de la fonction finance à la lumière, principalement, de la réorganisation municipale découlant de l'adoption du projet de Loi 33 (18 décembre 2003) et de la mise en production du Système intégré de gestion (SiMon). Le projet devrait se poursuivre en 2007.</p> <p>Mandat du comité exécutif à la Direction du contentieux (voir le commentaire ci-dessus concernant la défense coordonnée en cas de litiges ou poursuites.</p> <p>Production et exploitation d'un système de publication des règlements municipaux et mise en ligne des procès-verbaux des instances.</p> <p>En vertu du projet de loi 33, les arrondissements ont acquis de nombreux pouvoirs en matière de gestion de leurs ressources humaines : embauche et congédiement de leur personnel, création de services, définition de leur mandat et nomination de leurs directeurs et directeurs adjoints, négociation de nombreux éléments des conventions collectives, etc. Le Service du capital humain a donc redéfini sa mission afin :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'exercer un leadership en matière de gestion du capital humain ; • de proposer des orientations, des programmes et des services en lien avec le plan stratégique de la Ville ; • d'offrir de l'expertise-conseil aux gestionnaires.
2003-2004-2005	Élaboration d'un plan stratégique pour les technologies de l'information	Un plan directeur informatique de la Ville de Montréal (PDI) a été préparé en 2005, mais n'a toujours pas fait l'objet d'une approbation par le comité exécutif. Voir la section « plan directeur informatique de la Ville de Montréal » pour plus d'information.

2004	Renforcement de la sécurité informatique	<p>Une politique de sécurité de l'information a été adoptée par le comité exécutif le 17 mai 2006.</p> <p>Deux directives de sécurité accompagnées de leur guide respectif, l'une portant sur l'utilisation d'Internet et l'autre sur l'utilisation du courrier électronique, ont été émises depuis.</p> <p>Une campagne de sensibilisation des employés a été amorcée début 2007.</p>
2004-2005	Élaboration et diffusion d'un plan stratégique pour la Ville	<p>Les orientations stratégiques de la Ville ont fait l'objet d'une large diffusion dans le document <i>Imaginer – Réaliser Montréal 2025</i>. Montréal 2025 est bien mis en évidence sur le portail officiel de la Ville sur Internet, sous la rubrique « Écho de la mairie » et comme élément premier de l'onglet « Bureau du maire ».</p> <p>Le Budget 2007, un autre document public important en termes d'orientations, financières cette fois, est également en évidence sur le portail officiel de la Ville sur Internet, toujours sous la rubrique « Écho de la mairie ».</p> <p>Entre les deux, j'espérais retrouver une documentation à l'intention des gestionnaires, qui leur aurait été communiquée afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • leur permettre de comprendre les choix et les priorités de l'administration ; • promouvoir l'alignement des volontés de tous les intéressés ; • favoriser la convergence des actions de tous les intervenants ; • éviter l'éparpillement.

Plan directeur informatique de la Ville de Montréal (PDI)

En conformité avec la résolution CE02 2018 du 13 novembre 2002, la Ville a confié à une firme externe la préparation d'un plan directeur des technologies de l'information (TI). Complété durant l'année 2005, le plan n'a toujours pas pu être soumis au comité exécutif pour approbation.

À mon avis, l'importance de la fonction TI (budget annuel de l'ordre de 100 millions de dollars pour environ 400 employés) est telle que les enjeux soulevés dans ce plan ne peuvent demeurer sous silence et doivent être présentés au comité exécutif le plus rapidement possible. Le résumé de ces enjeux, présenté ci-dessous, a été préparé à partir d'un document synthèse de la firme externe, daté du 12 juin 2006.

Gestion complexe découlant de la diversité des TI

Il existe une très grande diversité du parc applicatif et technologique, laquelle est source à la fois de complexité de gestion et de sous-optimisation dans l'utilisation et la productivité des ressources. À titre d'exemple :

- Près de 400 applications, dont plusieurs sont redondantes, élaborées au fil des ans pour répondre aux besoins des différents groupes et des citoyens ;
- Plus de 550 serveurs répartis dans 63 sites ;
- Neuf systèmes d'exploitation différents, un grand nombre de systèmes (dont certains sont désuets) de gestion de bases de données, une pléiade d'outils de développement.

Un parc applicatif vieillissant

Le parc des applications et des technologies qui les supportent présente dans l'ensemble des signes importants de vieillissement qui augmentent le niveau des risques :

- Une proportion de 25 % du parc applicatif de la Ville est dans un état de grande désuétude, c'est-à-dire que ces applications fonctionnent avec un système d'exploitation qui n'est plus supporté par le fournisseur (p. ex. technologies Natural Adabas) ;
- Une vingtaine de ces applications sont critiques pour les opérations de la Ville, c'est-à-dire requises pour assurer la continuité du service. La non-disponibilité de ces applications peut fortement perturber, voire bloquer, certaines opérations (p. ex. Gescour et Stop à la Cour municipale, Paie pour l'ex-Ville de Montréal) ;

- Environ 50 % des applications ont atteint le stade de la maturité, c'est-à-dire que tout en n'étant pas très récentes, elles ne présentent pas de risque à court terme, mais elles doivent être surveillées pour ne pas devenir désuètes à moyen terme ;
- Les autres applications, soit 25 % du parc, sont récentes et conçues sur des plates-formes technologiques modernes. À titre d'exemples : SIMON, Portail, etc.

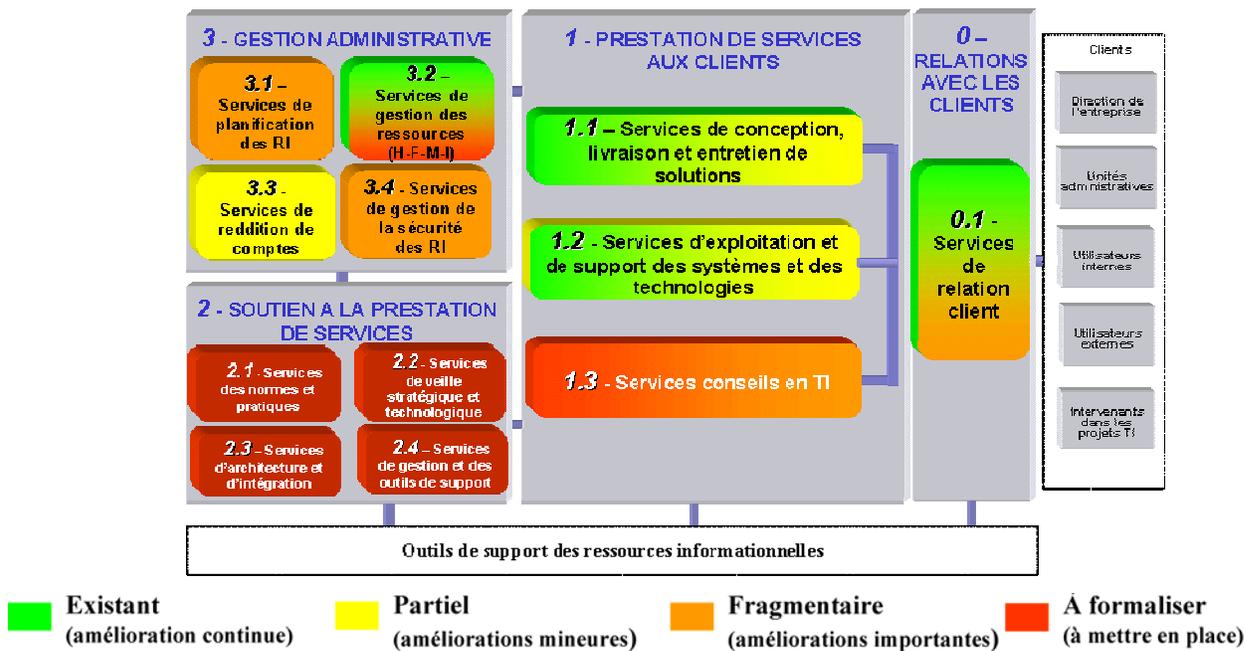
Des lacunes dans les pratiques de la fonction TI

Par rapport à d'autres organisations gouvernementales dans le monde, la fonction TI de la Ville de Montréal se situe légèrement sous la moyenne pour la dimension de la performance, alors que la dimension des pratiques TI présente un écart marqué, malgré de nombreux efforts pour le réduire.

Dans le monde des TI en général, plusieurs organismes ont recensé ou établi des pratiques qui caractérisent l'ensemble des organisations les plus performantes. Ces meilleures pratiques de l'industrie prennent la forme de normes, de guides et de méthodes reconnues tels qu'ISO, COBIT, Méhari, ITIL, etc.

Pour les pratiques TI, il s'agit plus particulièrement des processus de la DTI pour gérer, soutenir et livrer ses services à ses clientèles. Les grands processus en cause sont illustrés dans le diagramme qui suit :

Bilan des services offerts par DTI



Note : À formaliser signifie « inexistant » comme la section 2 – soutien à la prestation de services
 Fragmentaire renvoie par exemple à la section 3.1
 La couleur « bleu » signifie un stade optimisé (niveau supérieur) – non présent

En référence au diagramme, les principaux constats à l'égard des pratiques qui sous-tendent les services sont les suivants :

- Aucune pratique ne se situe au palier supérieur, soit celui du stade optimisé (bleu) ;
- Dans la prestation des services comme tels (pour les services 1.1 et 1.2), certaines pratiques existent et sont utilisées à des degrés variables ; des améliorations sont cependant requises. Pour ce qui est des services-conseils (1.3), les pratiques sont inexistantes ou très minimales ;
- Pour les relations avec les clients, des pratiques existent, mais ne couvrent que partiellement le domaine. Des travaux sont cependant en cours à cet égard ;
- Pour l'ensemble du groupe de soutien à la prestation (groupe 2), les pratiques sont essentiellement inexistantes ou minimales ;
- Du côté de la gestion, la situation est très variable et se caractérise par l'utilisation de pratiques assez bien établies (notamment pour la reddition de compte), tandis que le domaine de la gestion

des ressources comprend certaines pratiques bien établies mais qui ne couvrent pas l'ensemble de ce qui serait requis.

Le maintien de l'existant accapare déjà une partie importante des ressources

Une partie importante des ressources disponibles devant être consacrée au maintien des systèmes existants, il devient plus difficile de dégager les marges de manœuvre requises pour assurer le développement et l'évolution des TI :

- De plus en plus de temps des ressources disponibles doit être consacré à l'entretien d'applications critiques pour supporter les opérations de la Ville ;
- Les applications sont difficiles, voire impossibles, à modifier ou à faire évoluer pour satisfaire à de nouveaux besoins déterminés par la direction, la clientèle, ou encore découlant de modifications législatives ou réglementaires ;
- Les fournisseurs mettront de plus en plus de pression sur la Ville pour renouveler des technologies qu'ils ne supporteront plus.

Solutions proposées

En vue d'aider la Ville à résoudre ces enjeux, tout en prenant en compte un certain nombre de besoins généraux, tel le partage de l'information, le document synthèse incorpore plusieurs pistes de solutions. Elles sont résumées ci-dessous :

Réalisation de plans d'affaires informatiques (PAI)

Il est préconisé que chaque arrondissement et chaque service corporatif procèdent à la réalisation d'un plan d'affaires informatiques (PAI). Complément essentiel au PDI, un PAI est fondamentalement un « plan de l'utilisation des TI visant à assurer l'alignement en appui aux affaires » pour une unité de la Ville.

Amélioration des infrastructures technologiques

La diversité et la complexité du parc technologique de la Ville militent pour une plus grande rationalisation des infrastructures technologiques. Dans l'ensemble, les bases préconisées sont à l'effet d'articuler, autour d'un noyau du réseau, un ensemble de zones de services adaptées aux besoins particuliers des diverses catégories d'utilisateurs et aptes à soutenir les niveaux de services requis.

Rationalisation et modernisation des applications

Il convient que soient éliminées et remplacées, au besoin, les applications désuètes ou qui présentent des risques importants. Il faut aussi consolider les applications matures pour préserver l'actif et s'appuyer sur les systèmes les plus récents et les plus performants pour construire. Par ailleurs, il y aurait lieu de moderniser des applications lorsqu'elles présentent un fort potentiel de bénéfices.

Vue unifiée des données

Les impératifs de partage et d'accès à l'information supposent que soit constituée une vue architecturale unifiée de l'information disponible. Cette vue doit aussi inclure une perspective d'utilisation accrue et concertée des données géoréférencées.

Élaboration d'une architecture d'entreprise municipale (AEM)

Une architecture d'entreprise est une carte ou un plan qui, prenant comme fondements les processus d'affaires et les processus TI, identifie, représente et caractérise les divers volets TI impliqués (information, applications, technologies) et leurs interrelations. Selon les meilleures pratiques, ce type d'architecture tend de plus en plus à devenir un agencement de composantes réutilisables qui peuvent être assemblées pour définir plus aisément et rapidement des solutions.

Vers une informatique plus « informationnelle »

Au-delà de l'important portefeuille applicatif opérationnel (transactionnel), d'importants besoins ne sont pas comblés et qui pourraient l'être par une informatique plus informationnelle, où l'information serait organisée non pas en fonction des activités directes de prestation des services, mais en fonction d'une exploitation flexible pour des utilisations qui ne sont pas ou ne peuvent pas toujours être définies *a priori*. Ces utilisations peuvent porter sur des besoins de gestion, de prise de décision, de communication, d'analyse, de synthèse, etc.

Solutions de type « libre-service »

La Ville a déjà amorcé, et il y a lieu de poursuivre dans cette voie, des réalisations de type libre-service (par exemple le Portail). D'ailleurs, plusieurs unités ont comme vision d'accroître le recours à des solutions de type « libre-service », et ce, à la fois pour les citoyens, les partenaires et les employés.

Adoption, adaptation et utilisation des meilleures pratiques à la DTI

En conformité avec les encadrements généraux de la Ville, il y a lieu de fonder l'évolution de la fonction TI, et en particulier les processus de la DTI, sur l'adaptation et l'utilisation des meilleures pratiques et tendances en TI, pratiques qui sont disponibles pour couvrir de nombreux aspects et qui sont utilisées par des organisations reconnues comme ayant du succès.

Renforcement des rôles d'architecte et de conseiller à la DTI

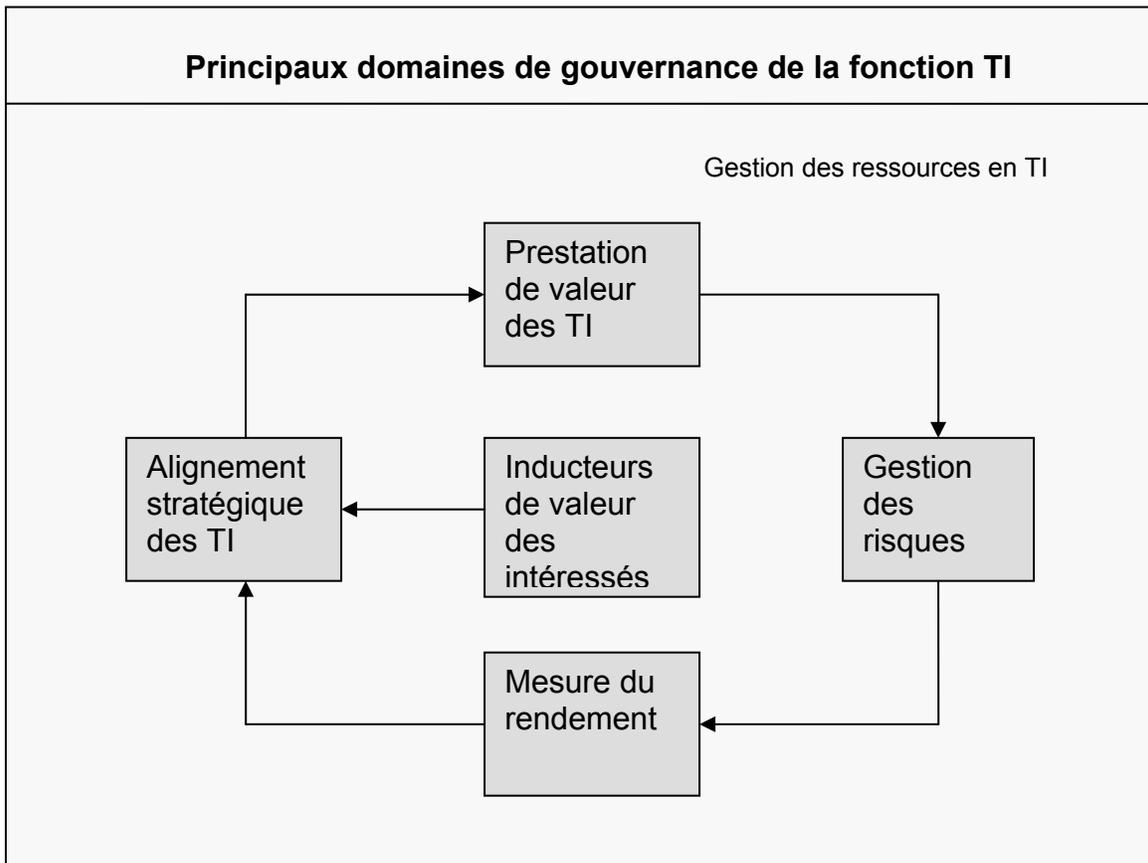
En fonction de la nouvelle réalité, il y a lieu de renforcer les rôles d'architecte et de conseiller et de favoriser une plus grande polyvalence. Cette action s'inscrit notamment dans la perspective de faire évoluer la DTI d'un rôle souvent associé à un « fournisseur de services techniques » à un rôle de véritable partenaire. La situation visée en matière de gouvernance, la perspective de réalisation de l'architecture d'entreprise municipale et les besoins généraux mentionnés ci-dessus militent en faveur de cette action.

Modernisation de la gouvernance de la fonction TI

L'importante mouvance qui a caractérisé le contexte et le modèle organisationnel de la Ville (et par conséquent de la fonction TI) dans les dernières années et les éléments mis en lumière ci-dessus sont à l'origine de cette action qui vise à actualiser la gouvernance et la gestion des TI. Cette actualisation porte sur plusieurs aspects, dont : l'alignement des TI sur les affaires, la capacité d'adaptation à l'évolution, la gestion de la valeur, la gestion des ressources informationnelles (notamment par le recours aux meilleures pratiques ITIL), la gestion des risques et la mesure de la performance.

Le modèle préconisé vise à permettre à chacune des unités administratives de participer activement à la gestion optimale des TI en s'assurant que les projets priorités répondent bien à leurs besoins tout en étant en lien avec les stratégies et les priorités de la Ville.

Il convient de signaler que ce modèle est tout à fait conforme au modèle de gouvernance des TI, inspiré de COBIT, et présenté dans la deuxième édition de *Board Briefing on IT Governance*, publié en 2003 par le IT Governance Institute, illustré à la page suivante :



Toutes ces recommandations visent à favoriser l'utilisation du plein potentiel des TI pour appuyer la prestation de services aux citoyens, les grands objectifs poursuivis étant :

- de mettre en place une fonction TI appuyant la stratégie d'affaires « centrée citoyen » ;
- d'élever la fonction TI au rang des organisations les plus performantes des grandes villes de l'Amérique du Nord, tant sur le plan des processus et des coûts qu'en regard de la capacité et de l'agilité pour s'adapter rapidement aux changements d'affaires et technologiques ;
- de faire évoluer la fonction TI de fournisseur à partenaire d'affaires.

À mon avis, en ne se prononçant pas sur la place que devraient occuper les TI dans la livraison des services aux citoyens et dans la gestion de ses affaires, et en ne clarifiant pas, formellement, auprès de tous les intervenants, le rôle de la DTI dans la réalisation de cette vision, la Ville se prive d'un levier important à l'accroissement de son efficience.

Rapport des maires aux conseils municipal et d'arrondissement

L'article 474.1 de la *Loi sur les cités et villes* prévoit qu'au moins quatre semaines avant le dépôt du budget au conseil pour adoption, le maire doit faire rapport sur la situation financière de la municipalité (article 144.7 de la charte de la Ville de Montréal pour les arrondissements), au cours d'une séance du conseil.

Dans ce rapport, le maire doit traiter :

- des derniers états financiers, du dernier rapport du vérificateur externe, du dernier rapport du vérificateur général, le cas échéant, et du dernier programme triennal d'immobilisations, (en l'occurrence l'année 2005) ;
- des indications préliminaires quant aux états financiers de l'exercice précédant celui pour lequel le prochain budget sera fait, (l'année 2006) ;
- des orientations générales du prochain budget et du prochain programme triennal d'immobilisations.

J'ai obtenu un exemplaire du rapport du maire de la Ville ainsi que celui de tous les maires d'arrondissement, et les ai analysés afin de dégager les meilleures pratiques en matière de divulgation de l'information financière et budgétaire.

Résultats 2005

Il convient de signaler que seuls les états financiers de la Ville font l'objet d'une vérification conjointe de la part du vérificateur général et des vérificateurs externes de la Ville. Dans leurs rapports de vérification au conseil municipal, les vérificateurs ont indiqué qu'ils sont d'avis que les états financiers de la Ville donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de sa situation financière au 31 décembre 2005, ainsi que des résultats de ses activités et de l'évolution de sa situation financière pour l'exercice terminé à cette date, selon les principes comptables décrits dans les notes afférentes aux états financiers.

Ainsi, le maire de la Ville peut s'appuyer sur ces états vérifiés au cours de la préparation de son rapport. De ce fait, il peut réduire au minimum le traitement qu'il accorde aux résultats de l'année 2005. Il ne fait d'ailleurs aucune référence aux rapports des vérificateurs externes ou général.

Seul l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve fait référence au rapport du vérificateur général pour l'exercice terminé le 31 décembre 2005 et le trimestre terminé le 31 mars 2006, précisant qu'aucun constat ne concerne directement la gestion de l'arrondissement.

Par ailleurs, les maires d'arrondissement ne disposant pas d'états financiers vérifiés, on pourrait s'attendre à ce qu'ils accordent une plus grande place aux résultats 2005. Pourtant, peu d'entre eux l'ont fait.

Parmi ceux qui ont choisi de traiter de façon assez détaillée les résultats financiers de leur arrondissement pour l'année 2005, celui de Ville-Marie se démarque avec un état des activités financières, incluant une comparaison à son budget modifié. Une copie est présentée ci-dessous.

État des activités financières Exercice terminé le 31 décembre 2005 (En milliers de dollars)		
Revenus et quote-part	Budget modifié \$	Réalisations \$
Quote-part de la ville centre	55 771,4	55 771,4
Autres revenus de sources locales	7 782,4	10 021,2
Total des revenus	63 553,8	65 792,6
Dépenses		
Administration générale	10 945,4	10 446,8
Sécurité publique	1 565,6	1 394,7
Transport	23 732,7	25 411,9
Hygiène du milieu	9 721,5	11 475,4
Santé et bien-être	643,3	539,4
Aménagement, urbanisme et développement	2 793,3	2 858,3
Loisirs et culture	15 094,4	14 643,7
Total des dépenses	64 496,2	66 770,2
Surplus ou déficit avant affectation		(977,6)
Affectation		
Surplus affecté	(942,4)	(942,4)
Surplus (Déficit) de l'exercice	0,0	(35,2)

Sans pour autant présenter un tableau d'ensemble de leurs activités financières, plusieurs arrondissements fournissent néanmoins des explications quant aux écarts constatés, positifs ou négatifs, par rapport à leurs prévisions budgétaires pour l'année 2005. Parmi ceux dignes de mention figurent les arrondissements Outremont et Pierrefonds-Roxboro.

À titre d'exemple, l'arrondissement Outremont précise que le « déficit préliminaire du budget de dépenses de 530 800 \$ est causé par deux facteurs particuliers. D'une part, nous avons déboursé 265 700 \$ en cotisation spéciale au régime de retraite et avons absorbé des coûts d'appariement des conventions collectives pour 675 600 \$. Afin de limiter l'effet de ces dépenses additionnelles, sans affecter les services à la population, les coûts de main-d'œuvre ont été réduits d'environ 100 000 \$ et les frais d'honoraires professionnels et de communication de 278 000 \$ par rapport au budget initial 2005. Ultérieurement, un ajustement de notre dotation de 941 300 \$ a été enregistré après l'exercice, ce qui a résulté en un surplus de 410 500 \$ ».

Il convient par ailleurs de souligner l'initiative de l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce en vue de sensibiliser ses citoyens à la diversité des activités liées aux services de proximité offerts, en plus de souligner le volume de travail qui y est associé, même si la pertinence de ces données aurait été grandement rehaussée en y ajoutant une comparaison, soit aux objectifs prévus au budget, soit aux résultats de l'année antérieure. Plus d'une trentaine d'activités sont citées en exemple, notamment :

- Tonnes d'asphalte posé ;
- Tonnes de déchets enlevés ;
- Mètres carrés de surface tondue ;
- Nombre de transactions aux caisses des deux bureaux d'Accès Montréal de l'arrondissement ;
- Nombre d'appels de citoyens par ces deux bureaux et par Accès Montréal Première ligne ;
- Nombre de prêts de documents dans les quatre bibliothèques de l'arrondissement ;
- Nombre de visiteurs dans les deux maisons de la culture de l'arrondissement ;
- Etc.

La revue la plus exhaustive des réalisations de 2005 se retrouve dans le rapport du maire de l'arrondissement Saint-Laurent. À titre d'exemple, le bilan présenté couvre les éléments suivants :

- Administration :
 - adoption d'un plan d'action visant l'égalité en matière d'emploi ;
 - continuité d'application de la politique d'octroi de contrats et de surveillance des travaux adoptée en 2004 ;
 - mise en branle d'une démarche en vue de doter l'arrondissement d'un plan de relève et de continuité des affaires.
- Développement communautaire :
 - subventions, dons et octrois divers accordés par l'arrondissement à des organismes communautaires, sportifs et communautaires ;
 - entente avec la Croix-Rouge portant sur des services d'aide humanitaire de première ligne aux citoyens victimes de sinistres ;
 - poursuite du programme de reconnaissance instauré en 1993.
- Environnement et développement durable :
 - projet pilote de collecte sélective pour les immeubles de neuf logements et plus ;
 - subventions à 19 écoles pour réaliser un projet d'aménagement paysager après une corvée de nettoyage printanière sur leur terrain ;

- signature d'une entente avec Communauto ;
- adoption d'un règlement encadrant les ventes-débaras ;

Divers investissements sont aussi énumérés dans le cadre du rapport du maire, en particulier :

- Le nouveau terminus Côte-Vertu, réalisé par l'Agence métropolitaine de transport ;
- La réfection du boulevard Marcel-Laurin entre du Collège et Côte-Vertu, pour 5,9 M\$;
- Un programme de réfection des trottoirs et chaussées de 2,6 M\$;
- La construction de pataugeoires et de jeux d'eau dans les parcs Poirier et Malborough ;
- Le remplacement de véhicules jusqu'à concurrence de 1,84 M\$;
- La mise aux normes d'un bâtiment administratif au coût de 736 000 \$.

Programme triennal d'immobilisations 2005 à 2007

Si certains arrondissements tels Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et Saint-Léonard, fournissent une liste des nombreux travaux réalisés en 2005 dans le cadre de leur programme triennal d'immobilisations, c'est le rapport du maire de l'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve qui présente un des meilleurs portraits des réalisations relatives à ce programme, car il détaille les diverses sources de financement de ses investissements en 2005 :

- 2,5 M\$ d'emprunt net pour l'ensemble des citoyens de la Ville de Montréal ;
- 2,6 M\$ d'emprunt net pour les citoyens de l'arrondissement, payable sur le compte de taxes 2007 ;
- 1,6 M\$ du budget de fonctionnement ;
- 1,5 M\$ de subventions des gouvernements.

Il précise en outre la répartition de ces sommes entre la protection et le développement.

De plus, le rapport explique la décision de l'arrondissement de limiter la portion de ses dépenses en immobilisations qui devraient être à la charge des contribuables de la façon suivante : « L'enveloppe budgétaire consentie à l'arrondissement pour 2005 nous autorisait à réaliser des projets qui auraient entraîné des emprunts de 8,3 M\$ à la charge des citoyens de l'arrondissement. Toutefois, selon les informations dont nous disposions, des emprunts excédant 5,3 M\$ auraient un effet haussier sur le compte de taxe 2007... »

Surplus

Le rapport du maire de la Ville fait, de façon sommaire, référence à l'utilisation en 2005 du surplus de l'année antérieure. Il fait également état des affectations du surplus réalisé en 2005, soit « 52,2 millions

à l'équilibre budgétaire de 2006, 34,2 millions au renflouement de la réserve pour imprévus, 18,1 millions au remboursement complet du prêt consenti par les arrondissements pour l'équilibre budgétaire de 2002 et, enfin, 17 millions en reconnaissance du surplus de gestion généré par les arrondissements ».

Toutefois, pour quelques arrondissements seulement (LaSalle, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles), le rapport du maire fait état de l'utilisation de leur surplus pour l'année 2005. Pour ce qui de l'arrondissement Sud-Ouest, le rapport de la mairesse porte plutôt sur l'affectation du surplus 2005.

Pour sa part, l'arrondissement Montréal-Nord est le seul à présenter un état de continuité de ses surplus depuis la fusion du 1^{er} janvier 2002. Ainsi, les citoyens sont à même de constater comment ont été utilisés les surplus réalisés par l'arrondissement au cours des années écoulées depuis la fusion. Le tableau 2 ci-dessous reproduit l'état en question.

	Surplus de l'ex-Ville	Surplus de l'arrondissement	
		Non affecté	Réserve neige
Solde au 31 décembre 2001	10 034 252 \$		
Transactions de l'exercice 2002			
Résultats de l'exercice		239 700 \$	
Création d'une réserve pour stabilisation des coûts de déneigement		(239 700 \$)	239 700 \$
Financement des dépenses en immobilisations	(1 666 664 \$)		
Avance à la nouvelle Ville de Montréal	(1 436 700 \$)		
Transactions de l'exercice 2003			
Résultats de l'exercice (non redressés)			(16 800 \$)
Financement des dépenses en immobilisations	(542 872 \$)		
Remboursement de l'avance – 1 ^{re} tranche	287 340 \$		
Transactions de l'exercice 2004			
Résultats de l'exercice		1 043 200 \$	
Virement à la réserve pour stabilisation des coûts de déneigement		(77 100 \$)	77 100 \$
Financement des dépenses en immobilisations	(2 725 990 \$)		
Remboursement de l'avance – 2 ^e tranche	287 340 \$		
Transactions de l'exercice 2005			
Résultats de l'exercice		1 239 400 \$	
Financement des dépenses en immobilisations	(1 396 389 \$)		
Remboursement du solde de l'avance de 2002	862 020 \$		
Remboursement des ajustements des surplus 2002 et 2003		179 500 \$	
Intérêts sur avance de 2002		7 600 \$	
Solde su 31 décembre 2005	3 702 337 \$	2 392 600 \$	300 000 \$

Indications préliminaires pour 2006

Les indications préliminaires relatives aux résultats anticipés de l'année 2006 constituent le deuxième volet du rapport du maire. À quelques exceptions près, les indications fournies par les maires sont peu nombreuses.

Si le maire de Montréal anticipait un léger surplus de l'ordre de 25 M\$, la majorité des arrondissements indiquait simplement prévoir atteindre l'équilibre budgétaire.

Trois arrondissements, pourtant, se démarquent.

Le rapport de la mairesse de l'arrondissement LaSalle débute par une mise en perspective de la taxation foncière de l'arrondissement depuis la fusion : « En 2006, dit-elle, la presque totalité des propriétaires résidentiels laSallois, soit 99,8 %, a profité ainsi d'une quatrième baisse consécutive des impôts fonciers. » Après avoir fait état des hausses de coûts auxquels l'arrondissement devait faire face en 2006, elle indiquait la volonté du conseil d'arrondissement « de la financer à même les surplus accumulés », tout en prévenant les contribuables que « le rajustement de taxes ne sera ressenti qu'en 2007 à LaSalle ».

L'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve présente un tableau comparant son budget initial, ses résultats et son surplus anticipés, tant sur le plan des dépenses que des revenus. Dans les explications qui accompagnent le tableau, on indique que « le surplus anticipé est en majeure partie attribuable à des résultats favorables au chapitre des revenus de source locale ».

On précise également que « l'arrondissement devrait respecter sa cible budgétaire au chapitre des dépenses de fonctionnement. Les économies réalisées sur le plan de l'enlèvement de la neige au printemps 2006 nous auront permis notamment de compenser les déficits structurels en heures supplémentaires pour les activités de voirie, ainsi que l'augmentation des coûts d'électricité, sous-évaluée dans le budget 2006 ».

Enfin, l'arrondissement indique que « des dépenses de fonctionnement de 2,4 M\$ auront été financées en 2006 par le surplus de l'arrondissement ».

Pour sa part, l'arrondissement Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension présente un sommaire de son budget 2006, rappelle les grandes orientations de son budget d'exploitation, et ventile ses dépenses d'exploitation par activités (voirie, sports et loisirs, neige, etc.) et par objet (salaires, avantages sociaux,

services professionnels et techniques, entretien et réparation du matériel roulant et des immeubles, etc.). À cela s'ajoute une répartition de son programme triennal d'immobilisations pour 2006.

Ce rappel est suivi d'un sommaire des diverses réalisations de l'arrondissement en 2006. Ainsi, le portrait présenté porte sur chacun des sept services de l'arrondissement. À titre d'exemple :

- Travaux publics :
 - réfection de neuf tronçons de rues parmi les plus endommagées ;
 - campagne de propreté 2006 ;
 - poursuite du plan de remplacement des paniers et poubelles ;
 - aménagement et mise aux normes des parcs et aires de jeux.
- Culture et bibliothèques :
 - participation à l'événement « Montréal, capitale mondiale du livre » ;
 - nombre de visiteurs et de documents prêtés, et heures d'ouverture des bibliothèques ;
 - nombre de spectacles et fréquentation de la Maison de la culture.
- Sports et loisirs :
 - nombre d'activités offertes aux résidants par le biais de partenaires ;
 - ouverture d'une piscine ;
 - investissement afin de réduire la consommation énergétique au Patro Le Prévost.
- Développement social :
 - financement de projets visant à contrer l'exclusion, l'isolement et les tensions sociales ainsi que la toxicomanie ;
 - financement accordé à Tandem ;
 - financement du plan d'action de Vivre Saint-Michel en santé.

Orientations 2007

En ce qui a trait aux orientations générales du budget 2007 ainsi que du programme triennal d'immobilisations 2007-2009, les contraintes financières auxquelles la Ville et les arrondissements devront faire face dominent.

Ainsi, le maire de la Ville souligne à nouveau « le déséquilibre entre les dépenses et les revenus » qui ne cesse de s'accroître. Outre les retombés du partenariat fiscal et financier avec les municipalités du gouvernement du Québec et de la politique québécoise de transport collectif, il fait référence à la revue détaillée de ses activités, services, opérations et programmes (RASOP) entrepris par la Ville au cours de l'été, qui devraient permettre de dégager des marges de manœuvre financières.

La majorité des maires d'arrondissement ont utilisé une approche similaire dans leur rapport respectif.

Pour sa part, l'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve ajoute une comparaison de son budget 2007 à celui de 2006, en prenant soin d'expliquer les principales variations entre les deux années.

Pourtant, on devrait s'attendre à ce que ce genre de rapport aille plus loin que ce que prévoit la loi afin de permettre aux citoyens de prendre connaissance et d'être en mesure d'apprécier les « orientations générales » sous-jacentes à la confection des prochains budget et programme triennal d'immobilisations. Essentiellement, les éléments qui ont guidé les choix de l'administration devraient être divulgués, de telle sorte que les citoyens puissent comprendre ces choix, les objectifs poursuivis, les priorités, les projets majeurs retenus et, possiblement, les critères de performance sur lesquels ils pourront s'appuyer pour évaluer l'atteinte ou non des résultats attendus.

Aucun ne fait référence à une planification à long terme, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse d'un plan stratégique, d'affaires ou de développement. Pourtant, certains arrondissements se sont dotés ou sont en voie de se doter de tels plans : les arrondissements Saint-Laurent, Sud-Ouest et Verdun pour n'en nommer que quelques-uns.

C'est lorsqu'il aborde le programme triennal d'immobilisations 2007 – 2008 – 2009 que le maire de la Ville, pour sa part, fait un rappel de ses grandes priorités, les situant dans le cadre du plan Imaginer Montréal – Réaliser Montréal 2025, soit :

- La restauration des réseaux d'aqueduc et d'égout ainsi que la mise aux normes des usines de production et d'assainissement des eaux ;
- La poursuite des investissements dans la réfection routière ;
- La pleine autonomie des arrondissements dans la gestion des services de proximité ;
- La mise en place d'une structure financière pour soutenir les projets offrant un potentiel de création de richesse. »

Enfin, certains arrondissements tels que Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Montréal-Nord et Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles ont présenté une liste de leurs principaux projets d'investissements pour 2007.

En conclusion, on peut constater que l'information présentée aux citoyens dans le rapport des maires varie considérablement d'un arrondissement à un autre. Un amalgame des meilleurs éléments notés ci-dessus aurait l'avantage de donner aux citoyens une image plus complète des affaires de la Ville et des arrondissements. Le tableau serait encore plus éloquent si, en plus d'une comparaison entre les résultats et les prévisions budgétaires, on y ajoutait une comparaison entre les services rendus et les services prévus, soit en termes quantitatifs, soit en termes qualitatifs.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION : VILLE DE MONTRÉAL

VÉRIFICATION FINANCIÈRE

VILLE DE MONTRÉAL	3
VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES ENTRE LA VILLE ET L'AGGLOMÉRATION	4
DÉPENSES MIXTES	6
AUTRES ORGANISMES MUNICIPAUX	21

VILLE DE MONTRÉAL

Des retards survenus au cours de la préparation des états financiers de la Ville ont repoussé le dépôt de mes rapports de la vérification des états financiers de la municipalité, de la ventilation des dépenses mixtes et des états établissant le taux global de taxation de la Ville et de l'agglomération aux conseils municipal et d'agglomération.

Ainsi, mon rapport de vérification des états financiers de la Ville a été déposé au conseil municipal le 23 avril 2007 et au conseil d'agglomération le 26 avril 2007. Dans ce rapport, j'ai déclaré que les états financiers donnent à tous égards importants, une image fidèle de la situation financière de la Ville en date du 31 décembre 2006, ainsi que des résultats de ses activités et de l'évolution de sa situation financière pour l'exercice terminé à cette date.

Parallèlement, j'ai déposé aux deux conseils mon rapport sur la ventilation des dépenses mixtes. Dans ce rapport, j'ai déclaré que l'état de la ventilation des dépenses mixtes donne à tous égards importants, une image fidèle de la ventilation des dépenses mixtes entre la Ville et l'agglomération de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006, selon les critères définis dans le règlement adopté par le conseil d'agglomération et l'interprétation de ce règlement.

Ce n'est qu'en mai que j'ai déposé mon rapport de vérification portant sur le taux global de taxation de la Ville et de l'agglomération. Dans ces rapports, j'ai déclaré que ces taux ont été établis conformément aux règlements adoptés en vertu de l'article 262 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Le travail lié à la vérification financière est considérable. En 2006, il a mobilisé environ 46 % des heures disponibles au Bureau du vérificateur général (environ 45 % en 2005 et près de 50 % en 2004). Ce travail représente pour la Ville une valeur ajoutée importante, quoique méconnue, sous la forme d'une assurance pour les élus et les gestionnaires que les comptes rendus financiers qui leur sont transmis sont complets et dignes de foi (c'est-à-dire fidèles, représentatifs, pertinents, préparés en temps opportun, etc.).

VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES ENTRE LA VILLE ET L'AGGLOMÉRATION

En vertu de l'article 70 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, je dois vérifier la ventilation des dépenses mixtes entre la Ville et l'agglomération de Montréal, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006.

La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* et le Décret concernant l'agglomération de Montréal (décret 1229-2005) énumèrent les compétences d'agglomération. En vertu de cette loi, des dépenses engagées dans l'accomplissement d'un acte qui relève de l'exercice, à la fois d'une compétence d'agglomération et d'une autre compétence, sont des dépenses mixtes assujetties à un règlement du conseil d'agglomération qui établit tout critère permettant de déterminer quelle partie d'une dépense mixte constitue une dépense faite dans l'exercice des compétences d'agglomération.

Les dépenses mixtes sont ventilées entre la Ville et l'agglomération de Montréal selon les critères définis dans le règlement RCG06-016 adopté par le conseil d'agglomération le 27 janvier 2006 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Ainsi, la partie d'une dépense mixte liée aux activités de transport, hygiène du milieu, santé et bien-être, aménagement, urbanisme et développement ainsi que loisirs et culture, qui constitue une dépense faite dans l'exercice des compétences d'agglomération, est déterminée en fonction de données quantitatives factuelles ou de l'évaluation quantitative des ressources humaines ou matérielles et financières qui y sont consacrées. De plus, la partie d'une dépense mixte d'activité d'administration générale qui constitue une dépense faite dans l'exercice des compétences d'agglomération est déterminée selon la part relative du budget prévu aux fins des compétences d'agglomération sur le budget général de la Ville.

Les dépenses mixtes réelles sont réparties selon les taux utilisés au moment de l'élaboration du budget 2006 de la Ville.

TRAVAUX DE VÉRIFICATION

Nos travaux de vérification ont comporté deux phases distinctes, mais interreliées. Premièrement, nous avons vérifié l'établissement des taux de répartition des dépenses mixtes utilisés dans la confection du budget de l'année 2006, tant pour la Ville que pour l'agglomération. Le résultat de ces travaux est résumé ci-dessous, à la section « Dépenses mixtes ».

Deuxièmement, nous nous sommes assurés que les taux établis au moment du budget sont bien ceux qui ont été utilisés pour la répartition des dépenses mixtes au cours de la préparation des états financiers de la Ville de Montréal.

À ce chapitre, nous avons constaté que certaines modifications ont été apportées à ces taux afin de tenir compte des réorganisations administratives réalisées en cours d'année, de corriger certaines erreurs et de refléter les recommandations du mandataire de la ministre des Affaires municipales et des Régions en regard des avis d'opposition logés par les conseils de 15 villes reconstituées en lien avec le règlement sur les taxes et le règlement portant sur les dépenses mixtes.

Nous nous sommes assurés que ces modifications sont conformes aux dispositions du Règlement sur les dépenses mixtes, ainsi qu'à l'esprit du budget, et reflètent adéquatement les recommandations du mandataire de la Ministre.

Enfin, nous nous sommes assurés de l'exactitude des calculs de répartition des dépenses mixtes au moment de la préparation des états financiers. Il convient de noter que le degré de précision recherché lors de cette deuxième phase a été supérieur à celui utilisé lors de la première phase de nos travaux qui visait à évaluer le caractère raisonnable de la répartition de ces dépenses.

Tel que je l'ai déclaré dans mon rapport aux conseils, « le tableau de la ventilation des dépenses mixtes donne, à tous égards importants, une image fidèle de la ventilation de ces dépenses entre la Ville et l'agglomération de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006 selon les critères définis dans le règlement adopté par le conseil d'agglomération et l'interprétation de ce règlement ».

Ce tableau ainsi que mon rapport de vérification afférant ont été déposés simultanément au dépôt des états financiers de la Ville de Montréal et de mon rapport de vérification sur ces états financiers.

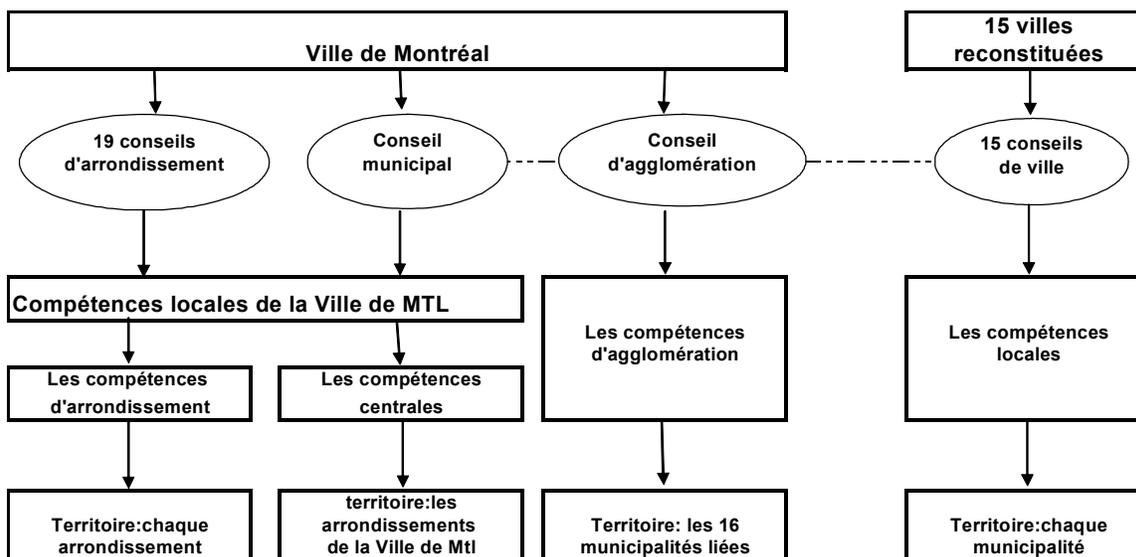
DÉPENSES MIXTES

CONTEXTE

Le 1^{er} janvier 2002, une nouvelle Ville de Montréal succédait à 28 municipalités et à la Communauté urbaine de Montréal en vertu du projet de loi 170 adopté en décembre 2000. En décembre 2003, l'adoption du projet de loi 9 accordait le droit aux citoyens de se prononcer par voie référendaire sur ce regroupement et permettait ainsi aux anciennes municipalités de se reconstituer. À la suite des résultats des scrutins référendaires, le projet de loi 75 a été adopté en décembre 2004. Ce projet de loi permettait la reconstitution de 15 anciennes municipalités et créait l'agglomération de Montréal à compter du 1^{er} janvier 2006. Le territoire de l'agglomération est formé du territoire de la ville de Montréal et de chacune de ces municipalités.

Ce projet de loi détermine les compétences municipales qui, plutôt que d'être exercées distinctement par chaque municipalité comprise dans une agglomération, doivent être exercées de façon générale pour l'ensemble des municipalités (compétences d'agglomération). Il crée la notion de « municipalités liées » ainsi que le concept de « municipalité centrale ». Il désigne la Ville de Montréal comme étant la municipalité centrale, la seule à exercer de plein droit les compétences d'agglomération par l'intermédiaire de son conseil d'agglomération. Ainsi, la compétence de la Ville de Montréal s'étend non seulement sur son propre territoire, mais aussi sur celui de toute autre municipalité liée à l'égard des compétences d'agglomération (tableau ci-dessous).

Nouvelle gouvernance



D'une part, le projet de loi énumère des compétences municipales portant sur différents aspects qu'il définit comme étant des compétences d'agglomération tels le transport collectif, les services de Police et de la Sécurité incendie, les voies de circulation formant le réseau artériel, l'alimentation en eau, l'assainissement des eaux, la gestion des matières résiduelles et le développement économique. D'autre part, il définit que des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif sont des compétences d'agglomération tels le parc du Mont-Royal, l'aréna Maurice-Richard et les Francofolies de Montréal. Les autres compétences telles que les voies de circulation formant le réseau local, les réseaux de conduites locales d'aqueduc et d'égout ainsi que la collecte et le transport des ordures ménagères demeurent de compétence locale.

Les dépenses que la municipalité centrale effectue dans l'exercice des compétences d'agglomération sont des dépenses d'agglomération alors que celles réalisées dans l'exercice des compétences locales constituent des dépenses locales. Toutefois, certaines dépenses sont mixtes, servant à la fois dans l'exercice des compétences d'agglomération et locales. Ces dernières représentent environ 8 % de l'ensemble des dépenses budgétisées de la municipalité centrale pour l'année 2006, soit un peu plus de 334 M\$.

Ces distinctions sont essentielles puisque le financement des dépenses d'agglomération provient principalement de taxes perçues sur l'ensemble du territoire de l'agglomération et non seulement sur le territoire de la ville de Montréal comme c'est le cas pour les dépenses locales.

Le projet de loi 75 oblige le traitement distinct des dépenses d'agglomération et locales, ce qui suppose, dans le cas des dépenses mixtes, qu'une ventilation soit réalisée. Ainsi, en vertu de cette obligation, la municipalité centrale a produit deux budgets de fonctionnement pour l'année 2006, dont l'un est approuvé par le conseil municipal (1,935 G\$), et l'autre, par le conseil d'agglomération (1,991 G\$). Des rapports financiers distincts devront également être produits pour répondre aux exigences de la loi.

Finalement, en date du 21 juin 2006, la ministre des Affaires municipales et des Régions rendait publiques les recommandations de son mandataire en regard des avis d'opposition logés par les conseils de 15 villes reconstituées en lien avec le règlement sur les taxes et le règlement portant sur les dépenses mixtes.

Devant se prononcer sur la ventilation des dépenses mixtes en vertu de l'article 70 de ce projet de loi, le vérificateur général a décidé, dès l'adoption des budgets 2006, d'évaluer la façon dont la répartition des dépenses entre ces deux budgets a été réalisée afin de respecter le nouveau partage des compétences prévues aux encadrements législatifs et réglementaires.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS – BUDGET 2006

Règlement sur les dépenses mixtes et budget de fonctionnement

Adoption du budget d'agglomération et du règlement sur les dépenses mixtes

En vertu du projet de loi 75, la Ville doit préparer deux budgets distincts. Ainsi, un budget d'agglomération doit être approuvé par le conseil d'agglomération alors qu'un budget contenant les dépenses locales doit être approuvé par le conseil municipal.

L'élaboration de ces budgets suppose une répartition des dépenses dans le respect des compétences établies par les lois et décrets en vigueur. Certaines de ces dépenses sont effectuées soit dans l'exercice d'une compétence d'agglomération soit dans celui d'une compétence locale. Dans ce cas, il est facile d'imputer les dépenses au budget approprié. Toutefois, il arrive que d'autres dépenses soient effectuées à la fois dans l'exercice des compétences d'agglomération et locales. Dans ce cas de dépenses mixtes, le projet de loi 75 prévoit que le conseil d'agglomération doit établir tout critère permettant de déterminer quelle partie d'une dépense mixte constitue une dépense faite dans l'exercice des compétences d'agglomération.

À cet égard, le conseil d'agglomération a effectivement approuvé un règlement sur les dépenses mixtes (RCG06-016) au cours d'une séance du conseil d'agglomération tenue le 27 janvier 2006, alors que le budget d'agglomération a été approuvé le 26 janvier.

Bien que le procès-verbal du 27 janvier mentionne que le projet de règlement avait été distribué deux jours avant la séance, nous croyons néanmoins que tout règlement portant sur les critères de répartition des dépenses mixtes devrait être approuvé avant l'adoption du budget, voire au début du processus budgétaire.

Recommandation

Nous recommandons qu'à l'avenir, le Service des finances s'assure d'obtenir l'approbation du conseil d'agglomération relative à tout critère de répartition des dépenses mixtes avant l'adoption du budget d'agglomération.

Actions proposées par le Service des finances

« Présentation en séance de travail à la Commission du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration de la méthode de répartition des dépenses mixtes prévue pour 2007. (**Échéancier prévu : 24 août 2006**)

Présentation publique à la Commission du conseil d'agglomération. (**Échéancier prévu : 6 septembre 2006**)

Dossier décisionnel au conseil d'agglomération pour l'adoption d'un nouveau règlement sur le partage des dépenses mixtes. » (**Échéancier prévu : 30 novembre 2006**)

Règlement sur les dépenses mixtes

Un règlement sur les dépenses mixtes doit permettre de déterminer quelle partie constitue une dépense effectuée dans l'exercice des compétences d'agglomération.

Le règlement approuvé par le conseil d'agglomération le 27 janvier 2006 prévoit des critères à l'égard de deux types de dépenses mixtes, soit les dépenses mixtes liées directement aux grandes fonctions de dépenses (transport, hygiène du milieu, santé et bien-être, aménagement, urbanisme et développement ainsi que loisirs et culture) et les dépenses mixtes liées à l'administration générale.

Dépenses mixtes liées aux grandes fonctions

Les critères prévus à l'égard des dépenses mixtes liées aux grandes fonctions de dépenses, sont :

- les données quantitatives factuelles ;
- l'évaluation quantitative des ressources humaines qui y sont consacrées ;
- l'évaluation quantitative des ressources matérielles et financières qui y sont consacrées.

L'établissement des taux de répartition des dépenses mixtes pour le budget 2006 est fondé sur les données disponibles en 2005, au moment de la préparation du budget. Ainsi, pour ce qui est des données financières utilisées, un budget pro forma a été préparé à l'aide du budget original 2005, réparti en fonction des compétences d'agglomération et locales, tout en tenant compte de diverses modifications (p. ex. le retrait des villes reconstituées, la modification de la structure organisationnelle de la Ville).

Nous sommes conscients que les critères utilisés ne permettent pas d'établir avec exactitude quelle partie des dépenses mixtes constitue des dépenses effectuées dans l'exercice des compétences d'agglomération. Cependant, dans la mesure où les données factuelles et les évaluations quantitatives mentionnées aux critères font l'objet d'une documentation pertinente, démontrant clairement les hypothèses et les méthodes de calcul utilisées de façon à pouvoir en exercer le suivi au moment de la réalisation des activités, nous croyons que ces critères sont raisonnables pour nous permettre de nous prononcer sur la ventilation des dépenses mixtes.

Dépenses mixtes d'administration générale

La part relative des dépenses mixtes d'administration générale effectuée dans l'exercice des compétences d'agglomération est déterminée en fonction de la proportion du budget prévu aux fins de compétences d'agglomération sur le budget total de la Ville.

Le calcul de la part relative doit être effectué après avoir déduit du budget du conseil d'agglomération et du budget total de la Ville, les dépenses mixtes d'administration générale devant faire l'objet d'une répartition.

L'établissement des pourcentages de répartition des dépenses d'administration générale entre le budget d'agglomération et le budget local a été réalisé par le Service des finances. Nous nous sommes assurés que ces pourcentages, qui sont de 55,3 % pour le budget d'agglomération et de 44,7 % pour le budget local sont ceux utilisés au cours de la confection du budget 2006.

Toutefois, le Service des finances n'a pas conservé la documentation faisant état du calcul réalisé. Ainsi, à l'aide du budget pro forma élaboré et des renseignements soumis sur les divers éléments dont il a tenu compte, nous avons pu reconstituer à 1 % près les pourcentages déterminés.

La répartition des dépenses mixtes d'administration générale par le Service des finances a fait l'objet d'une opposition par les villes reconstituées quant aux éléments composant la formule. À cet égard, la ministre a statué le 21 juin dernier, qu'elle approuvait le règlement sur les dépenses mixtes, mais qu'à compter de 2007, un taux général d'administration unique devra être utilisé.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des finances conserve et rende disponible toute documentation à la base des calculs de répartition des dépenses mixtes d'administration générale (ou d'un taux général d'administration) en vue d'en faciliter la vérification et d'accroître la transparence de l'information relative à la confection du budget.

Actions proposées par le Service des finances

« La présentation en détail du calcul d'un taux général d'administration applicable aux dépenses d'agglomération 2007 a été faite à la séance publique du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration. Également disponible sur Internet et intranet. » **(Échéancier prévu : 6 septembre 2006)**

Répartition des dépenses entre le budget d'agglomération et le budget local

Répartition des dépenses par le Service des finances

La confection de budgets distincts pour le conseil municipal et le conseil d'agglomération doit tenir compte des champs de compétence établis par les lois et décrets en vigueur et du règlement sur les dépenses mixtes.

En vue de répartir ces dépenses, la base de données contenant les budgets par unité d'affaires (services corporatifs et arrondissements) ou par dépenses non rattachées directement à une unité d'affaires (dépenses de contribution, dépenses financières et dépenses communes) a été modifiée.

Des champs additionnels ont été ajoutés en vue d'y inclure des clés de répartition. Une clé de répartition de premier niveau servant à identifier chacune des activités budgétaires comme étant une activité agglomération, locale ou mixte a été utilisée.

Pour ce qui est des dépenses mixtes, elles ont été regroupées en deux catégories, comme le prévoit le règlement sur les dépenses mixtes. La première catégorie (taux variables) regroupe les dépenses mixtes spécifiquement identifiables aux compétences locales ou d'agglomération que l'on retrouve dans les unités d'affaires tels que le Service des infrastructures, transport et environnement ou le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine.

La deuxième catégorie (taux fixes) comprend des dépenses mixtes liées aux activités d'administration générale (p. ex. Service du capital humain, Service des finances, Commission de la fonction publique).

En vue de répartir les dépenses mixtes de la première catégorie, une deuxième clé de répartition a été utilisée en fonction de la nature des activités selon trois approches :

- Clé spécialisée (p. ex. pourcentage pondéré de réseau de voirie artérielle par rapport à l'ensemble du réseau) ;
- Clé en fonction des ressources humaines consacrées ;

- Clé en fonction des ressources financières consacrées.

Dans le cas des dépenses mixtes d'administration générale, elles ont été réparties en fonction de la proportion des dépenses d'agglomération et des dépenses locales par rapport au budget total de la Ville, une fois les dépenses mixtes de la première catégorie réparties entre l'agglomération et le local.

L'ensemble de ce travail de répartition a été réalisé par le Service des finances, responsable de la coordination et de la préparation des budgets de fonctionnement (agglomération et local), en collaboration principalement avec les services corporatifs.

Le travail réalisé par le Service des finances nous a permis d'identifier clairement dans la base de données les dépenses d'agglomération, les dépenses locales et la proportion des dépenses mixtes effectuées dans l'exercice des compétences d'agglomération et locales. Nous avons également constaté que ces données correspondaient à celles contenues dans les budgets de fonctionnement approuvés par le conseil d'agglomération ou le conseil municipal.

Dépenses 100 % locales

Les dépenses classées 100 % locales totalisent 1,88 G\$. Elles se retrouvent dans les arrondissements pour ce qui est des activités relevant de leur champs de compétence (710 M\$), dans les services corporatifs (396 M\$) et dans les autres postes budgétaires, dont les dépenses financières (618 M\$), les dépenses communes (117 M\$) et les dépenses de contributions (42 M\$).

Nous avons passé en revue les justifications de chacune de ces dépenses de façon à évaluer si elles correspondaient à des compétences autres que celles d'agglomération en vertu des lois en vigueur. À la suite de ce travail, **nous sommes en accord avec le classement de ces dépenses comme étant à 100 % locales puisqu'elles ne sont pas prévues dans l'exercice des compétences d'agglomération selon les lois et les décrets en vigueur.**

Dépenses 100 % agglomération et dépenses mixtes d'administration générale

Les dépenses classées 100 % agglomération représentent environ 1,83 G\$ et les dépenses mixtes d'administration générale de 207,8 M\$. Ces dépenses mixtes sont partagées selon une formule de répartition prévue au règlement sur les dépenses mixtes. Tel que nous l'avons mentionné auparavant, les taux de répartition sont de 55,3 % pour l'agglomération et 44,7 % pour le local.

Parmi ces dépenses, nous avons sélectionné les plus importantes sur le plan de la valeur monétaire. Par la suite, nous avons passé en revue les justifications du Service des finances, de façon à évaluer si

celles-ci correspondaient à des compétences 100 % agglomération ou à des dépenses mixtes (administration générale) en vertu des lois et décrets en vigueur. De plus, dans le cas des services corporatifs, nous avons examiné leur mission, leurs principales activités ainsi que leur organigramme en vue d'établir les liens avec les champs de compétence. Quant aux arrondissements, nous avons examiné les règlements de subdélégations leur accordant des pouvoirs. Finalement, nous avons comparé les montants apparaissant dans le budget 2006 avec les montants du budget 2005, et nous avons obtenu des explications pour les écarts jugés importants.

Les dépenses sélectionnées se répartissent comme suit :

Unités d'affaires ou autres postes budgétaires « sélectionnés » pour nos travaux	Dépenses 100 % agglomération \$	Dépenses mixtes d'administration générale (note 1) \$
Services corporatifs <ul style="list-style-type: none"> • Direction générale • Développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle • Finances • Infrastructures, transport et environnement • Police • Sécurité incendie • Services administratifs 	37,0 M 177,4 M 486,4 M 278,3 M	23,7 M 50,3 M 43,1 M
Autres postes budgétaires <ul style="list-style-type: none"> • Dépenses communes • Dépenses de contributions • Dépenses financières 	352,2 M 145,8 M	39,6 M
Arrondissements <ul style="list-style-type: none"> • Ville-Marie • Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension 	39,5 M 9,9 M	
Total (dépenses sélectionnées)	1,53 G\$ (84 % du total des dépenses 100 % agglomération)	156,7 M\$ (75 % du total des dépenses mixtes d'administration générale)
Note 1 : Le taux de répartition de ces dépenses mixtes d'administration générale est de 55,3 % pour l'agglomération et de 44,7 % pour le local.		

Les résultats de nos travaux concernant ces dépenses sélectionnées sont les suivants :

Dépenses 100 % agglomération

Services corporatifs

Compte tenu des travaux réalisés, nous sommes en accord avec le classement des dépenses des services sélectionnés comme étant attribuables à 100 % à l'agglomération puisqu'elles sont prévues dans l'exercice des compétences d'agglomération selon les lois et les décrets en vigueur. De plus, des explications suffisantes nous ont été fournies quant aux écarts constatés entre les dépenses apparaissant au budget 2005 et au budget 2006.

Autres postes budgétaires

Parmi ces dépenses, nous retrouvons principalement les dépenses de contributions relatives à la Société de transport de Montréal (278,0 M\$), à l'Agence métropolitaine de transport (30,5 M\$), au Conseil des arts (10,0 M\$) et à la Société du parc des Îles (8,8 M\$), ainsi que les dépenses financières (145,8 M\$). **Pour l'ensemble de ces dépenses sélectionnées, nous sommes en accord avec le classement de celles-ci comme étant attribuables à 100 % à l'agglomération, puisqu'elles sont prévues dans l'exercice des compétences d'agglomération selon les lois et les décrets en vigueur.**

Arrondissements

Les dépenses des arrondissements Ville-Marie et Villeray—Saint-Michel—Parc-Extension classées 100 % agglomération (49,4 M\$) font l'objet d'une dotation distincte liée aux activités d'agglomération qui leur ont été subdéléguées par le conseil municipal (17,3 M\$ pour l'entretien de la voirie artérielle, 5,2 M\$ pour l'élimination et la valorisation des matières résiduelles) et des dépenses principalement liées à des équipements, infrastructures ou activités d'intérêt collectif (26,9 M\$).

Cependant, la ministre a statué, au regard du centre-ville, que seuls l'aménagement et le réaménagement du domaine public, y compris les infrastructures, relèvent de l'agglomération. Ainsi, des activités telles que la cueillette et le transport des matières résiduelles, l'entretien des rues secondaires et des parcs, correspondent à des dépenses locales. Ces dépenses (dépenses nettes de l'ordre de 20,9 M\$) feront l'objet d'un crédit de taxes en 2007 pour l'agglomération.

Nous sommes en accord avec le classement de ces dépenses comme étant attribuables à 100 % à l'agglomération compte tenu des lois, décrets et règlements en vigueur et de la décision rendue le 21 juin dernier par la ministre.

Dépenses mixtes d'administration générale

Parmi les 570,7 M\$ de dépenses d'administration générale apparaissant dans le budget total, 207,8 M\$ constituent des dépenses mixtes, dont 156,7 M\$ ont fait l'objet de nos travaux. Ces dépenses sont partagées selon une clé générale de répartition utilisée pour les dépenses d'administration générale de 55,3 % pour l'agglomération et 44,7 % pour le local.

Services corporatifs

Les dépenses des trois services corporatifs sélectionnés représentent 117,1 M\$. **Nous sommes en accord avec leur classement comme étant des dépenses mixtes selon le projet de loi 75, puisqu'elles sont prévues dans l'exercice des compétences d'agglomération et locales. De plus, nous avons constaté que ces dépenses ont effectivement été réparties selon la clé générale de répartition attribuable aux dépenses mixtes d'administration générale. Finalement, des explications suffisantes nous ont été fournies quant aux écarts constatés entre les dépenses apparaissant au budget 2005 et au budget 2006.**

Dépenses communes

Les dépenses communes d'administration générale sont de 39,6 M\$, et se composent principalement de provisions diverses (25,7 M\$), du projet S.I.G. (6,5 M\$) et d'interventions prioritaires en propreté (4,5 M\$).

À l'exception des dépenses relatives aux interventions prioritaires, nous sommes en accord avec leur classement comme étant des dépenses mixtes selon le projet de loi 75, puisqu'elles sont prévues dans l'exercice des compétences d'agglomération et locales. De plus, nous avons constaté que ces dépenses ont effectivement été réparties selon la clé générale de répartition attribuable aux dépenses mixtes d'administration générale. Finalement, des explications suffisantes nous ont été fournies quant aux écarts constatés entre les dépenses apparaissant au budget 2005 et au budget 2006.

Dans le cas des interventions prioritaires en propreté, il ne s'agit pas de dépenses d'administration générale, mais plutôt de dépenses directement liées aux opérations. Selon les renseignements obtenus, ces opérations se dérouleraient au centre-ville, dont les dépenses ont fait, tel que mentionné

précédemment, l'objet d'un avis d'opposition. Compte tenu de la décision, rendue publique le 21 juin dernier par la ministre responsable, concernant les dépenses liées au centre-ville, ces dépenses doivent être de nature locale.

Recommandation

Nous recommandons au Service des finances de s'assurer que la dépense réelle relative aux interventions prioritaires en propreté soit correctement imputée au budget de fonctionnement approprié afin de respecter la décision de la ministre.

Actions proposées par le Service des finances

« Envoi d'une note de service interne afin que les activités et la totalité des crédits du dossier décisionnel afférent, financés au budget de fonctionnement du conseil d'agglomération, constituent des dépenses réelles du budget du conseil municipal. » (Échéancier prévu : 31 décembre 2006)

Dépenses mixtes à taux variés

Cette catégorie représente environ 126,9 M\$, composée principalement des dépenses de services corporatifs, totalisant près de 122,4 M\$. Les taux de répartition de ces dépenses entre l'agglomération et le local sont variables. Ils sont généralement déterminés par les unités d'affaires responsables de ces dépenses. Ainsi, elles doivent choisir une clé de répartition (spécialisée, ressources humaines ou financières consacrées) et une méthode de calcul appropriée à chacune de ces dépenses, en vue de déterminer les montants attribuables à l'agglomération et au local.

Parmi ces dépenses, nous avons sélectionné les plus importantes sur le plan de la valeur monétaire, que voici :

Unités d'affaires ou autres postes budgétaires « sélectionnés » pour nos travaux	Dépenses mixtes (taux de répartition variés établis à l'aide des clés de deuxième niveau) (Note 1)
Services corporatifs <ul style="list-style-type: none"> • Développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle • Infrastructures, transport et environnement • Mise en valeur du territoire et du patrimoine Total des dépenses sélectionnées	19,5 M\$ 37,5 M\$ <u>49,7 M\$</u> 106,7 M\$ (84,1 % du total des dépenses mixtes à taux de répartition variés)
Note 1 : Les clés de répartition de deuxième niveau sont : clés spécialisées, ressources humaines consacrées et ressources financières consacrées.	

Les travaux réalisés et leurs résultats sont les suivants :

Services corporatifs

Pour cette catégorie de dépenses, nous avons analysé les documents produits par les services corporatifs pour appuyer les taux de répartition qu'ils avaient établis pour l'établissement du budget. Cette analyse a notamment nécessité l'examen des organigrammes et missions des services, la prise de connaissance des activités concernées et la comparaison des taux de répartition utilisés pour le budget 2006 avec ceux établis pour le budget pro forma 2005. Elle a également permis d'évaluer la pertinence des clés de deuxième niveau choisies, l'examen des méthodes de calcul utilisées et finalement la documentation appuyant l'établissement des taux de répartition.

Bien que nous ayons constaté que le choix des clés de répartition utilisées était approprié, les résultats de nos travaux révèlent que des améliorations sont à apporter à l'égard de la documentation des méthodes de calcul utilisées en vue d'établir les taux de répartition.

Ainsi, pour le Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle et le Service de mise en valeur du territoire et du patrimoine, les dépenses mixtes à taux variés totalisent 69,2 M\$. En ce qui concerne plus particulièrement les dépenses réparties en fonction des ressources humaines et en fonction de clés spécifiques, les documents fournis par les services ne précisent pas les méthodes de calcul utilisées en vue d'établir les taux de répartition (p. ex. estimation du nombre de dossiers et du temps consacré par dossier agglomération ou dossier local). Bien que les dépenses réparties en fonction de ces clés représentent 17,5 M\$, nous sommes d'avis que la documentation des critères utilisés, de même que les hypothèses posées pour établir ces taux, sont

importantes afin d'être en mesure de démontrer une répartition équitable entre les deux budgets et permettre une révision périodique de ces taux. La rigueur avec laquelle ces taux sont établis est d'autant plus importante que ceux-ci servent à établir d'autres taux de répartition en fonction des ressources financières (p. ex. taux de répartition appliqué aux directions, au soutien administratif et à l'administration). Pour les deux services, la portion des budgets répartie en fonction de cette clé de répartition des dépenses financières représente une somme de 51,7 M\$.

Pour le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement, une proportion importante du budget a été répartie en fonction de deux clés spécialisées (proportion du nombre de kilomètres pondéré de voirie artérielle, proportion du nombre de kilomètres pondéré de conduites principales), l'une portant sur la voirie municipale (19,5 M\$) l'autre sur le réseau d'aqueduc et d'égout (2,0 M\$), sur un budget de dépenses mixtes à taux variés de 37,5 M\$. Nous avons constaté que dans l'ensemble l'établissement de ces taux de répartition était suffisamment documenté, à l'exception du taux de répartition concernant le réseau d'aqueduc et d'égout. Au moment de notre vérification, le Service n'a pu nous fournir les méthodes de calcul utilisées en vue d'établir ce taux de répartition.

Comme les dépenses réelles auront à être réparties en vue de produire des états financiers distincts, les critères à partir desquels les taux ont été établis, ainsi que la méthode de calcul, devraient être documentés afin qu'ils puissent être utilisés par les ressources concernées, pour permettre une actualisation des taux pour le budget 2007.

Finalement, pour les trois services corporatifs examinés, nous avons constaté que les taux de répartition des dépenses mixtes variées n'ont pas été approuvés par les gestionnaires responsables des activités concernées.

Recommandations

Nous recommandons que le Service des finances produise des directives à l'intention des services corporatifs visant à documenter les critères à partir desquels les taux de répartition des dépenses mixtes ont été établis, ainsi que leur méthode de calcul, en vue d'être en mesure de mettre à jour ces taux pour le budget 2007.

Par ailleurs, ces directives devraient prévoir l'approbation des taux de répartition par les gestionnaires concernés en vue d'attester la fiabilité des taux utilisés.

Actions proposées par le Service des finances

« Dans le cadre des directives budgétaires 2007, à l'égard du partage des dépenses mixtes, le Service des finances demandera aux services corporatifs concernés pour chacun des taux de répartition retenus, une fiche détaillée qui inclura notamment :

- les critères de répartition retenus ;*
- la méthode de calcul appliquée ;*
- les explications concernant les modifications par rapport à 2006, le cas échéant ;*
- l'approbation du gestionnaire concerné. » (Échéancier prévu : 15 octobre 2006)*

Virements budgétaires et ventilation des dépenses réelles

L'approbation du budget par le conseil municipal ou le conseil d'agglomération doit représenter pour l'ensemble de l'appareil municipal les choix exercés par ces instances quant à la prestation des services à offrir. Bien entendu, des mécanismes doivent être prévus afin de permettre à ces instances ou à leurs délégués de procéder à des modifications en cours d'année. Un suivi distinct à l'égard de ces deux budgets doit être exercé et la répartition des dépenses réelles entre les rapports financiers de l'agglomération et du conseil municipal doit correspondre à la prestation des services rendus dans le cadre de l'exercice des compétences de ces deux instances.

Ainsi, dans le contexte où deux budgets doivent être simultanément suivis par les unités d'affaires, et ce, pour une première fois, les risques d'erreurs et leurs conséquences sont accrus.

Par conséquent, des contrôles suffisants doivent être instaurés en vue de s'assurer que tous les virements budgétaires sont approuvés par les instances ou les délégués prévus par les lois ou règlements en vigueur. Des contrôles doivent également être exercés en vue de s'assurer que l'imputation et la répartition des dépenses réelles respectent les champs de compétence du conseil d'agglomération et du conseil municipal.

Nous sommes conscients que ces contrôles comportent des coûts. Cependant, l'élaboration et le suivi de deux budgets, de même que la préparation de rapports financiers distincts, ne sont pas des choix administratifs, mais découlent d'obligations prévues dans le projet de loi 75.

Ces travaux nous ont d'abord permis d'identifier clairement les dépenses mixtes (334 M\$) qui devront faire l'objet d'analyses, puis d'évaluer, parmi ces dépenses, les plus importantes en termes monétaires et celles qui comportaient les risques d'erreurs les plus élevés.

Recommandation

Nous recommandons au Service des finances de mettre en place les mécanismes appuyés par des directives appropriées afin de répartir les dépenses mixtes réelles, de telle sorte qu'elles représentent le plus fidèlement possible la prestation des services rendus.

Actions proposées par le Service des finances

« Diffusion d'un courrier budgétaire qui traite des aspects financiers (volet des dépenses) relativement aux compétences locales et d'agglomération. (Échéancier prévu : 13 juin 2006)

Dans le cadre des directives budgétaires 2007, à l'égard du partage des dépenses mixtes, le Service des finances procédera à un rappel pour les années 2006 et 2007 quant à l'aspect indissociable des taux de répartition retenus pour le budget et la comptabilisation des dépenses mixtes réelles. » (Échéancier prévu : 15 octobre 2006)

AUTRES ORGANISMES MUNICIPAUX

De plus, j'ai complété la vérification des états financiers de nombreuses sociétés contrôlées par la Ville, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006, notamment la Société de transport de Montréal, la Société de développement de Montréal et la Société d'habitation et de développement de Montréal.

Une liste de tous les organismes vérifiés figure en annexe.

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DE GESTION

<i>CONSTATS D'INFRACTION EN MATIÈRE DE CIRCULATION ET DE STATIONNEMENT</i>	3
<i>COURRIER ÉLECTRONIQUE À LA VILLE DE MONTRÉAL</i>	19
<i>ENVIRONNEMENT DES CENTRES DE TRAITEMENT DE L'INFORMATION</i>	45
<i>ENVIRONNEMENT – RÉSERVOIRS DE PRODUITS PÉTROLIERS</i>	50
<i>ESTIMATION DES COÛTS DE CONTRATS D'EXÉCUTION DES TRAVAUX</i>	59
<i>GESTION DE LA PRÉVENTION DE LA SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL</i>	93
<i>GESTION DE LA PROPRETÉ SUR LA VOIE PUBLIQUE</i>	121
<i>PROCESSUS DE VÉRIFICATION DES RELEVÉS MENSUELS DE LA CSST ET</i> <i>ASSIGNATIONS TEMPORAIRES</i>	145
<i>RÉHABILITATION DES INFRASTRUCTURES DE L'EAU</i>	163

CONSTATS D'INFRACTION EN MATIÈRE DE CIRCULATION ET DE STATIONNEMENT

CONTEXTE

Sur le territoire de la ville de Montréal (la Ville), les conducteurs qui contreviennent au Code de la sécurité routière (législation provinciale) ainsi qu'aux règlements municipaux relatifs au stationnement se voient remettre un constat d'infraction.

Les policiers du Service de police de la Ville de Montréal (le SPVM) sont les seuls représentants municipaux autorisés à émettre des constats d'infraction relatifs au Code de la sécurité routière (le Code) pour des véhicules en mouvement. Certaines infractions au Code entraînent l'attribution de points d'inaptitude. Pour leur part, les agents de stationnement (les ADS) du Service des infrastructures, transport et environnement (SITE) ainsi que ceux qui relèvent des ex-villes de banlieue voient à l'application des règlements municipaux et du Code en matière de stationnement, et émettent les constats requis à cet effet.

En 2005, 1,5 million de constats d'infraction ont été émis : 21 % par les policiers et 79 % par les ADS. Ces constats ont généré des revenus d'amendes et de frais totalisant 120 M\$. En moyenne, pour 2005, la Ville reçoit 49 \$ pour un constat émis par un ADS soit 37 \$ d'amende et 12 \$ de frais. Ce montant est de 135 \$ pour un constat émis par un policier, c'est-à-dire 100 \$ d'amende et 35 \$ de frais.

Le constat d'infraction constitue le document introductif d'instance prévu par le Code de procédure pénale. Il demeure à l'étape du constat tant que des procédures n'ont pas été mises en place par la Cour. Les procédures sont déclenchées lorsque le défendeur conteste le constat ou fait défaut de le payer. Dans ces cas, les étapes possibles sont : jugement rendu (par défaut ou à la suite d'une audience devant un juge de la Cour), demande de paiement, émission d'un bref de saisie, émission d'un mandat d'amener, suspension des droits et privilèges liés à la conduite et à la propriété d'un véhicule par la Société de l'assurance automobile du Québec (la SAAQ).

La déclaration de culpabilité survient lorsque le contrevenant paie l'amende, lorsqu'un jugement par défaut est rendu ou lorsque le contrevenant plaide coupable ou est reconnu coupable à la suite d'une audience devant un juge de la Cour.

En 2002, au moment de la fusion des 28 municipalités de l'île de Montréal, les 23 cours municipales existantes sur le territoire ont été regroupées pour former l'actuelle Cour municipale de la Ville de Montréal, laquelle, outre son chef-lieu, compte six points de service. La gestion des opérations de la Cour représente une activité d'agglomération. Toutefois, la Loi 75 prévoit que le montant des amendes (pour certaines matières) provenant des villes reconstituées leur est retourné alors que les montants des frais afférents sont conservés par l'agglomération (agglo).

Le budget 2006 (local et agglo) prévoit un montant totalisant 156 M\$ pour ce qui est des revenus liés aux constats d'infraction, soit une hausse d'environ 27 % par rapport à 2005.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Nos travaux de vérification relatifs aux constats d'infraction ont couvert les exercices 2004 et 2005. Ils incluent des entrevues, des sondages, des extractions de données et d'autres procédés de corroboration jugés appropriés en vue d'obtenir les éléments probants.

Cette vérification s'inscrit dans le cadre, plus large, de notre vérification des états financiers de la Ville pour les exercices terminés les 31 décembre 2004 et 2005. Nos travaux ont porté particulièrement sur les revenus des constats d'infraction, les comptes à recevoir qui en résultent ainsi que la provision pour créances douteuses.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les constats d'infraction signifient aux contrevenants la nature des gestes fautifs qu'ils ont posés, le montant de l'amende, de frais applicables, le montant de la contribution (IVAC), de même que le nombre de points d'inaptitude, le cas échéant. Le constat représente le document introductif d'instance à partir duquel les revenus sont comptabilisés.

Il est primordial que tous les constats soient gérés adéquatement, de sorte à permettre l'atteinte des objectifs eu égard au changement de comportement des contrevenants et à l'intégralité des revenus.

Intégralité de la suite numérique des constats d'infraction

Les constats d'infraction sont prénumérotés chez l'imprimeur. Chaque numéro de constat est unique ; il devient le numéro du dossier créé dans le système de traitement des offenses pénales (STOP⁺). Des représentants de la Cour attribuent des suites numériques aux policiers et aux ADS répartis sur le territoire, et les en avisent. Selon les renseignements obtenus, ces groupes sont informés des spécifications techniques relatives à l'impression des constats et, en règle générale, ils sont

responsables de commander eux-mêmes les constats, de les distribuer à leur personnel et de mettre en place des contrôles visant à s'assurer que les constats complétés sont éventuellement traités.

Faisant suite à l'enregistrement d'un constat d'infraction dans STOP⁺, sa comptabilisation résulte en l'augmentation des comptes à recevoir, des comptes de revenus et des comptes à payer relatifs à l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC), le cas échéant. La comptabilisation de son encaissement suppose une augmentation du compte de banque et une diminution du compte à recevoir.

Nous avons constaté que des encaissements relatifs à des constats sont perçus par la Ville alors que les dossiers correspondants sont inexistant dans STOP⁺. Cette situation résulte d'encaissements relatifs à des délais d'enregistrement de constats au fichier STOP⁺ ou à la non-transmission à CGI de constats émis, pour traitement.

Dès qu'un encaissement ne peut être apparié à un dossier du système STOP⁺, il est classé comme rejet d'encaissement et comptabilisé dans un compte à recevoir en négatif. Périodiquement, les encaissements sans dossier dans STOP⁺ datant de plus de trois ans sont imputés aux revenus de l'exercice courant.

Le rapport intitulé *État du fichier de rejets ...*, produit par le système STOP⁺, en date du 31 décembre 2005, fait état d'un cumulatif de 16 262 encaissements rejetés au cours de l'année 2005 et des années précédentes, totalisant 1 200 723 \$. Le même rapport indiquait au 31 décembre 2004 la présence de 17 741 rejets, totalisant 1 172 084 \$.

Bien que ce rapport contienne les numéros des constats qui sont encaissés mais non saisis dans le système STOP⁺, les informations que nous avons recueillies nous indiquent que cet élément n'est pas suffisant pour permettre l'enregistrement de ces constats *a posteriori* dans le système. La copie « caissier » du constat ne contient ni le nom, ni le prénom, ni le numéro d'immatriculation du véhicule, ni le numéro de permis du conducteur, le cas échéant, ni même le code de l'infraction.

Sans ces informations essentielles, le processus judiciaire ne peut s'enclencher et les montants ainsi perçus sont remboursés au contrevenant lorsque ce dernier peut être identifié. Nous n'avons pas été en mesure de retrouver de statistiques à cet effet. Toutefois, selon les informations que nous avons obtenues de la section de l'encaissement du Service des finances, la majorité des cas ne font pas l'objet de tels remboursements. Nous n'avons pas retrouvé de documents justifiant ce type de remboursement.

Quant aux contrevenants non identifiés, nous avons constaté que les sommes encaissées étaient considérées comme des revenus, et elles étaient comptabilisées comme telles.

Nous avons également constaté, à partir d'extractions de fichiers du système STOP⁺ contenant tous les constats émis en 2005, la présence de 74 231 intervalles dans les séries réservées aux policiers et de 30 826 intervalles dans celles des ADS. Il peut manquer un ou plusieurs constats par intervalle. Ces nombreux « vides » dans la suite numérique suggèrent que des constats d'infraction ne sont pas enregistrés dans STOP⁺.

En résumé, nos sondages nous ont permis de constater :

- 1) l'absence de contrôle sur les constats que la Cour ne reçoit pas, qu'ils soient émis ou non ;
- 2) l'absence de rapport de gestion permettant de s'assurer que chaque constat existant y est effectivement enregistré ;
- 3) que seuls les constats saisis par CGI et transférés dans STOP⁺ font l'objet d'un suivi.

À notre avis, le suivi de la suite numérique des constats constitue un contrôle permettant de s'assurer :

- que la Ville reçoit toutes les sommes qui lui sont dues ;
- du déclenchement des procédures légales auprès de tous les mauvais payeurs ;
- que la présence d'un solde créditeur dans un compte à recevoir, résultant d'un encaissement en l'absence de compte à recevoir, ne déclenche pas le processus de remboursement au payeur et que la Ville peut conserver les sommes dues qui lui ont été versées ;
- d'un meilleur délai de traitement des constats d'infraction absents de la suite numérique parmi ceux enregistrés au fichier STOP⁺ et, par conséquent, d'une communication plus rapide des informations requises par la SAAQ, le cas échéant ;
- du rassemblement des informations requises aux fins d'analyse de l'ensemble des constats imprimés ;
- de la protection de l'esprit d'équité entre les citoyens.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des affaires pénales et criminelles :

- 1) de mettre en place les mécanismes de contrôle nécessaires afin d'assurer l'intégralité de la suite numérique des constats d'infraction permettant ainsi de maximiser les revenus en résultant ;**
- 2) d'obtenir une opinion juridique indépendante quant à la pertinence de rembourser les sommes encaissées pour des constats non enregistrés au système STOP⁺.**

Actions proposées par la Direction des affaires pénales et criminelles

- 1) « La Direction des affaires pénales et criminelles a toujours reconnu la nécessité d'exercer un contrôle pour assurer l'intégralité de la suite numérique des constats d'infraction, mais ne dispose pas, actuellement, dans ses systèmes de gestion informatique, des fonctionnalités lui permettant d'exercer ce contrôle. Dans un futur système informatique, nous allons prévoir un mécanisme de contrôle. De plus, un projet conjoint avec le SPVM, soit le projet SECI (Système d'émission des constats informatisés), offre la solution à ce problème, puisque la mise en place de ce projet élimine l'utilisation des livrets de constats d'infraction. En effet, c'est un progiciel qui établira la suite numérique des constats d'infraction lors de leur émission, éliminant ainsi tout risque de pertes des formulaires. En éliminant la nécessité d'utiliser des livrets de constats d'infraction, ce système non seulement permet de produire et d'enregistrer chaque constat, mais il établit et contrôle aussi la suite numérique des constats automatiquement, dès leur émission.

Le SPVM est le maître d'œuvre de ce projet. L'implantation d'une première phase de ce projet est déjà prévue en 2007, et il est prévisible que dès 2008, tous les services émetteurs seront dotés du SECI pour émettre les constats d'infraction. » **(Échéancier prévu : 31 décembre 2008)**

- 2) « Dans les cas où la cour n'a jamais reçu l'original, ni même une copie du constat d'infraction émis, nous ne pouvons évidemment pas tenir pour acquis qu'il y a eu signification de celui-ci, ni conséquemment procéder comme si la poursuite pénale était engagée conformément à l'article 156 du Code de procédure pénale. De plus, l'article 162 de ce code crée une présomption de culpabilité à l'égard d'un paiement qui acquitte la totalité de l'amende et des frais réclamés au constat. Pour pouvoir appliquer cette présomption, encore faut-il qu'il y ait connaissance du montant réclamé. Ce même plaidoyer de culpabilité décrit à l'article 162 équivaut, au sens de l'article 165, à un jugement réputé rendu. Un jugement à l'égard de quelle infraction, puisque la nature de l'infraction reprochée est inconnue ?

L'ensemble de ces constatations de nature juridique a forcé l'Administration à adopter un protocole de traitement équitable de ces dossiers.

Le Service des finances de la Ville rembourse à la personne le paiement qu'elle a effectué, dans la mesure où l'identification de celle-ci est possible et certaine. Dans les cas contraires, ces sommes sont versées dans un compte de recettes diverses. Le Service des finances conserve un registre des sommes ainsi transférées et, au besoin, procédera à une nouvelle conciliation, aussi tardive soit-elle. Compte tenu de ces faits, nous ne jugeons pas opportun de demander une opinion juridique externe. » **(Échéancier prévu : complété)**

Délai d'enregistrement des constats d'infraction dans le système de traitement des offenses pénales STOP⁺

Le système STOP⁺ permet de faire le suivi administratif et judiciaire des constats d'infraction. Il est donc important que, d'une part, tous les constats émis y soient enregistrés et, d'autre part, qu'ils soient enregistrés le plus rapidement possible afin d'assurer un traitement adéquat.

Les policiers et les ADS qui émettent les constats d'infraction sont nombreux (plus de 4 000) et sont répartis sur tout le territoire de la ville. En vertu de l'entente entre la Ville et CGI, une cueillette quotidienne du lundi au vendredi est assurée par CGI à partir du point de chute situé à la Cour municipale pour les constats émis par les policiers et par les ADS des ex-villes de banlieue. Quant aux ADS de l'ex-ville de Montréal, ils livrent eux-mêmes leurs constats à CGI. Cette entente prévoit un délai d'une journée pour la numérisation et la saisie des documents et d'une journée additionnelle pour la transmission et l'enregistrement des constats dans le système STOP⁺.

Nous avons testé, à partir des constats émis en 2005, différents délais pour chacun des deux groupes d'émetteurs :

- 1) délai entre l'émission et la numérisation ;
- 2) délai entre la numérisation et l'enregistrement dans STOP⁺ ;
- 3) délai entre l'émission et l'enregistrement dans STOP⁺.

Émetteurs des constats	Nombre de constats émis et enregistrés en 2005	Délai moyen, entre la date d'émission et la date de numérisation/saisie chez CGI	Délai moyen entre la date de numérisation/saisie chez CGI et la date d'entrée dans STOP ⁺	Délai moyen entre la date d'émission et la date d'entrée dans STOP ⁺
ADS	1 172 072	7 jours	9 jours	16 jours
Policiers	320 600	13 jours	9 jours	22 jours
Total	1 492 672			

Nous pouvons constater que le délai moyen entre la date d'émission du constat et sa date d'enregistrement au fichier STOP⁺ diffère de ce qui est prévu à l'entente entre la Ville et CGI. Nous n'avons pas retrouvé de norme émise par la Cour à cet effet.

Par ailleurs, considérant que les policiers émettent des constats en vertu du Code de la sécurité routière et que des points d'inaptitude peuvent y être rattachés, il est important que le processus d'acheminement et de traitement soit rapide et efficace afin que la Ville transmette promptement l'information à la SAAQ. À cet égard, la Cour bénéficie d'un délai de 30 jours selon le Code de la sécurité routière.

Si le cumul des retards entre l'émission et l'enregistrement dans STOP⁺ n'a pas d'effet sur les contrevenants qui acquittent rapidement leur constat, il peut toutefois contribuer à retarder l'envoi des avis de rappel et ainsi, de différer l'encaissement des sommes dues à la Ville lorsque l'enregistrement s'effectue au-delà de 30 jours suivant la date de signification du constat.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction des affaires pénales et criminelles établisse une norme relativement au délai à respecter entre la date d'émission des constats et la date d'enregistrement au système de traitement des offenses pénales (STOP⁺) et prenne les mesures requises afin de la faire respecter.

Actions proposées par la Direction des affaires pénales et criminelles

*« Le projet SECI devrait éliminer cette difficulté puisque la transmission des constats d'infraction dans leur intégralité sera faite électroniquement par les services émetteurs, chaque jour, directement dans les systèmes de la cour. Les délais d'enregistrement au système Stop+ seront ainsi éliminés. »
(Échéancier prévu : 31 décembre 2008)*

Présence prolongée de constats non perçus dans le système STOP⁺

Le contrevenant dispose d'un délai de 30 jours pour régler l'amende et les frais inscrits sur le constat. Si après 35 jours le contrevenant n'a ni payé son dû, ni transmis un plaidoyer de non-culpabilité, la Cour lui transmet un « Avis » qui lui accorde un délai additionnel de 21 jours pour acquitter la somme payable. Ce délai additionnel porte à environ 60 jours le délai de paiement sans frais supplémentaires.

Selon les informations que nous avons obtenues de la Direction des affaires pénales et criminelles, la proportion des constats réglés par les contrevenants dans les 60 jours suivant la date d'émission est estimée à 80 % ; des procédures juridiques sont requises pour les 20 % restants. À cet effet, nous avons examiné le système Stop⁺ afin de déterminer le délai de perception, c'est-à-dire le délai entre la date d'émission du constat et la date de l'encaissement de la somme due dans tout le réseau des institutions financières.

Le tableau suivant dresse un comparatif des revenus et des montants à recevoir (constats non perçus) pour les années de 2003 à 2005 :

Année	Revenus (en millions) (1)	Dossiers non perçus en nombre au 31 décembre (en milliers) (2)	Montants non perçus en dollars au 31 décembre (en millions) (3)	Provisions pour créances douteuses au 31 décembre (en millions) (4)	Augmentation des comptes à recevoir (en millions) (5)	Comptes à recevoir antérieurs à l'année d'émission (en millions) (3) - (5)
2003	108	901	87	43	30	57
2004	111	713	80	43	35	45
2005	120	693	84	56	33	51

Note : La colonne (1) indique les valeurs sur une base d'exercice c'est-à-dire en tenant compte de la démarcation de fin d'année, tandis que la colonne (5) indique les valeurs sur une base d'enregistrement dans le système STOP⁺, c'est-à-dire sans tenir compte de la démarcation de fin d'année. La colonne (3) indique les comptes à recevoir au 31 décembre.

Le montant de 80 M\$ non perçu en 2004 aurait été beaucoup plus élevé n'eut été des radiations de comptes effectuées au cours de cette année pour environ 26 M\$. L'âge des comptes qui est fourni par STOP⁺ permet de connaître les montants à recevoir par année d'émission des constats, le groupe émetteur des constats (policiers ou ADS), le lieu de résidence des contrevenants (Québec, hors Québec) et le stade de la procédure où en est rendu chaque dossier, à savoir : constat, jugement, bref de saisie ou mandat d'amener.

Notre examen de l'âge des comptes nous a permis de constater que :

- bien qu'il y ait eu d'importantes radiations en 2004, des montants à recevoir apparaissent encore pour des années aussi lointaines que 1980 dans le rapport des dossiers non perçus au 31 décembre 2005 ;
- plusieurs dossiers n'ont pas dépassé l'étape du constat, c'est-à-dire n'ont pas fait l'objet de jugement. C'est le cas, par exemple, pour environ 408 000 dossiers de constats qui ont été émis entre 1993 et le 31 décembre 2005, dont 83 800 par le SPVM. Ainsi, dans les cas où des points d'inaptitude sont inscrits sur le constat, cette information n'a pas été transmise à la SAAQ en raison du fait qu'un jugement de culpabilité n'a pas été prononcé. Selon les procédés actuels, un constat ne devrait demeurer plus de 60 jours à l'étape du constat avant que d'autres procédures ne soient entreprises ;
- plus de 163 000 dossiers totalisant 7 M\$ se rapportent à des constats émis entre 1993 et 2005 et impliquent des résidents étrangers. La majorité de ces constats ne dépassent pas l'étape de constat et la perception de ces sommes dues à la Ville s'avère toujours problématique ;

- dans certaines situations, les dossiers non perçus augmentent de valeur périodiquement au fur et à mesure qu'ils franchissent des étapes en raison de l'ajout des frais de procédures.

Recommandations

Nous recommandons que la Direction des affaires pénales et criminelles évalue périodiquement le bien-fondé des constats d'infraction non perçus dans le système de traitement des offenses pénales (STOP⁺) afin :

- 1) **de prendre les actions requises pour faire progresser le dossier à l'étape suivante ou de procéder aux radiations, le cas échéant ;**
- 2) **d'obtenir de meilleurs délais de jugements de culpabilité et de permettre ainsi une transmission plus rapide de l'information à la SAAQ concernant les points d'inaptitude affectant ces dossiers, le cas échéant.**

Actions proposées par la Direction des affaires pénales et criminelles

- 1) *« Plusieurs actions ont été prises au cours des dernières années pour corriger certains de ces retards, plus particulièrement sur le plan des jugements par défaut et des vérifications administratives.*

Les procédures de tous les dossiers courants progressent suivant un calendrier, une cadence et des quotas préalablement établis. Cette méthode de travail est établie et permet à la cour, par un suivi rigoureux, d'utiliser tous les moyens légaux mis à sa disposition par la loi.

Les motifs de radiation sont établis et respectés selon la procédure en vigueur. Cependant, les radiations ont été effectuées sporadiquement, au cours des années, sans suivre un calendrier établi. La Direction des affaires pénales et criminelles entend revoir, en 2007, sa procédure de radiation et y intégrer un calendrier.

Nous allons préparer un rapport pour procéder aux radiations dans Stop+ d'ici le mois de juin 2007, et nous allons viser plus particulièrement les dossiers datant des années 1993 à 1999. »
(Échéancier prévu : 30 juin 2007)

- 2) *« Il est établi que 80 % des défendeurs paient leur constat d'infraction dans les premiers 60 jours, ce qui permet à la Direction de percevoir sans intervenir et justifie la mise en place de délais administratifs.*

Il demeure donc 20 % de défendeurs, dont 5 % contestent en produisant un plaidoyer de non-culpabilité, et 15 % ne posent aucune action. Pour 15 % des défendeurs qui ne posent pas d'action, des juges de paix fonctionnaires à l'emploi de la Direction rendent des jugements par défaut, sans retard, depuis le 2 octobre 2006, en vertu de la nouvelle procédure introduite par le projet de loi 105 (loi modifiant le Code de procédure pénale et la Loi sur les tribunaux judiciaires).

L'entrée en vigueur du projet de loi 105 a donc permis à la Direction de mettre en place le personnel et les mesures nécessaires pour éviter l'accumulation de retards. D'autre part, le Code de sécurité routière prévoit l'obligation pour la cour de transmettre à la SAAQ, dans un délai de 30 jours, un avis d'infraction pour toute condamnation à une infraction comportant l'inscription de points de démérite au dossier d'une personne. Une condamnation prend forme par le paiement d'un constat d'infraction, un jugement de déclaration de culpabilité après audition ou par défaut. Les rapports qui sont transmis à la Direction par la SAAQ établissent que la cour répond à cette obligation et maintient son niveau de performance entre 93 % et 98 %, ce qui est très acceptable et répond à l'obligation légale imposée par le Code de la sécurité routière.

Néanmoins, certaines situations hors du contrôle de la Direction causeront toujours des difficultés vis-à-vis du respect de ce délai. C'est pourquoi l'implantation du projet SECI devrait éliminer presque complètement tout retard de transmission en accélérant d'autant le cheminement des procédures. » (Échéancier prévu : 31 décembre 2008)

Détermination de la provision pour créances douteuses

En vertu du tableau présenté à la page précédente, une provision pour créances douteuses (colonne [4]) de 43 M\$ est inscrite dans les livres pour les années 2003 et 2004 ; ce montant augmente à 56 M\$ pour l'année 2005. Nous pouvons y observer que de 2003 à 2005, le pourcentage de la provision est passé de 50 % à 67 % des comptes à recevoir (colonne [3]), et ce, malgré les dispositions sévères du Code en vue de faciliter la perception des amendes imposées.

La provision est calculée par bloc de constats, selon l'avancement des procédures (constat, jugement, etc.). Les taux utilisés jusqu'en 2005 ont été établis en 1998 avec l'approbation du Service des finances.

Le manuel de la présentation de l'information financière municipale recommande l'établissement de deux provisions pour créances douteuses dans le cas des amendes. La première provision doit refléter les situations de contestation de non-culpabilité en réduisant les revenus, par la création d'une provision fondée sur des expériences antérieures ou des statistiques, le cas échéant. Cette condition pourrait par

exemple se traduire par un pourcentage des constats émis pour lesquels une décision d'acquittement a été rendue.

La deuxième provision consiste à refléter les situations de culpabilité pour lesquelles la créance est difficile à recouvrer. La provision est alors créée à titre de dépenses de fonctionnement par le biais d'un compte de mauvaises créances. Selon les informations que nous avons reçues, il n'existe aucune statistique sur l'historique de la perception des vieux dossiers du système STOP⁺ et, par conséquent, aucune information sur le taux de non-perception des montants à recevoir. Par ailleurs, nous avons observé que la Cour ne détient pas de statistiques sur le nombre de dossiers non signifiés et incomplets qui changent de statut pendant l'année, ce qui rend difficile l'atteinte d'un niveau de précision plus élevé par rapport à la détermination de la provision pour créances douteuses.

Recommandations

Afin d'assurer la juste valeur des montants comptabilisés à titre de provision pour créances douteuses relativement aux constats d'infraction, nous recommandons que le Service des finances de concert avec la Direction des affaires pénales et criminelles :

- 1) détermine la provision pour créances douteuses conformément aux directives du *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* ;**

et que la Direction des affaires pénales et criminelles :

- 2) obtienne les informations requises concernant les dossiers non signifiés ou incomplets qui font l'objet de corrections ultérieures.**

Actions proposées par la Direction des affaires pénales et criminelles et du Service des finances

- 1) « D'entrée de jeu, il est important de spécifier qu'il existe un mode de constitution de la provision pour créances douteuses à la Direction des affaires pénales et criminelles, et qu'il a été établi de concert avec le Service des finances.**

Au début de l'année 2004, une importante opération de radiation des mauvaises créances a été effectuée en fonction de nouvelles catégories de dossier à radier. Les automatismes informatiques qui devaient être mis en place afin de régulariser le processus ont été repoussés par la réorganisation de la cour et la mise en place de l'agglomération.

De plus, à la fin de l'année 2004, l'ensemble des dossiers actifs provenant des anciennes municipalités a été intégré dans les systèmes informatiques de la nouvelle cour municipale, mais sans tenir compte de leurs potentiels d'exécution. Cette opération a augmenté considérablement le compte à recevoir.

Les gestionnaires sont préoccupés par les sommes contenues au compte à recevoir, et ils prendront les actions qui doivent être entreprises au cours des prochains jours. La Direction des affaires pénales et criminelles juge toutefois important, dans un tel contexte, de s'approprier les processus liés à la perception des sommes dues à la Ville de Montréal et à l'exécution des jugements. À ce chapitre, les actes posés afin de récupérer efficacement les amendes et les frais ont été analysés et des pistes de solutions ont été avancées. Le taux de perception est suivi, des mesures correctrices ont été apportées et des indicateurs ont été mis en place. » (Échéancier prévu : 30 juin 2007)

- 2) « *La Direction des affaires pénales et criminelles, ne disposant pas des informations requises, déposera une demande de modification informatique à la DTI afin de demander la création de ce rapport statistique. » (Échéancier prévu : 28 février 2007)*

Présence de dossiers suspendus, incomplets ou non signifiés dans le système STOP⁺

Les dossiers ou constats enregistrés dans le système STOP⁺ sont variés: les dossiers complets signifiés correspondent à ceux qui sont déposés sur les pare-brise des véhicules des contrevenants ou qui sont remis aux contrevenants directement à l'émission. Les dossiers complets non signifiés se rapportent à ceux qui n'ont pu être déposés sur les pare-brise ni être remis aux contrevenants. Pour demeurer valides, ils doivent être signifiés (entre autres, par huissier) dans l'année suivant la date d'infraction. Les dossiers incomplets résultent de ceux comportant des erreurs et n'ayant pas fait l'objet de corrections. Tout au long du processus, certains dossiers seront identifiés « suspendus » pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

- i) Avant jugement : pour procéder à des vérifications administratives ;
- ii) Après jugement : dans le cadre de certaines procédures juridiques.

Dans tous les cas, le statut suspendu entraîne l'arrêt de l'avancement du dossier et, par conséquent, aucuns frais de procédure ne s'ajoutent.

L'analyse du système Stop⁺, au 31 décembre 2005, fait ressortir certaines anomalies. Le fichier contient plus de 109 000 dossiers indiquant le statut suspendu, dont 35 000 ont été émis par les policiers et 74 000 par les ADS ; 110 800 dossiers non signifiés, dont 10 800 émis par les policiers et 100 000 émis par les ADS ; 209 000 dossiers incomplets dont 15 000 et 194 000 ont été émis

respectivement par les policiers et les ADS. Certains dossiers de ces trois catégories, pour lesquels l'année d'émission est définie, remontent à aussi loin que le début des années 1993.

Les raisons qui justifient ce statut de « suspendu » ne sont pas spécifiées. Cependant, certains dossiers sont mis en suspens après jugement dans un cadre légal en vertu du Code de procédure pénale en matière d'exécution. À ce titre, les dossiers faisant notamment l'objet d'une entente de paiement par versement, d'un octroi de travaux compensatoires, d'une faillite ou d'un dépôt volontaire doivent légalement être mis en suspens en attente de la réalisation des conditions prévues dans l'entente ou du séquestre affectant les biens.

Parmi les dossiers suspendus émis par les policiers, nous en avons dénombré 174 qui sont demeurés à l'étape du constat, bien qu'ils aient été émis entre 1998 et 2004. Advenant la présence de points d'inaptitude et comme la SAAQ procède à leur mise à jour à la suite d'une reconnaissance de culpabilité, ces contrevenants n'auront perdu aucun point à leur permis de conduire.

Concernant les dossiers suspendus émis par les ADS, parmi lesquels le plus vieux dossier identifié par une année d'émission date de 1985, nous en avons déterminé 664 qui sont demeurés à l'étape du constat. Nous avons observé que d'autres constats sont enregistrés dans le système STOP⁺ plus de deux ans après leur émission.

Nous n'avons pas retrouvé de justification permettant de s'assurer que ces constats ne sont pas prescrits au même titre que les constats non signifiés.

Les données du système STOP⁺ au 31 décembre 2005 nous indiquent un pourcentage élevé de constats incomplets parmi ceux qui ont été émis par les ADS. Ainsi, le nombre de constats incomplets émis par les ADS est près de 13 fois supérieur à ceux qui ont été émis par les policiers (194 000/15 000), alors que le nombre de constats émis au cours de 2005 par les ADS est près de quatre fois supérieur à celui des policiers (1 172 072/320 600).

Recommandations

Nous recommandons que la Direction des affaires pénales et criminelles :

- 1) révise périodiquement le statut des dossiers suspendus afin de relancer leur traitement dans les meilleurs délais ;**
- 2) s'assure que les constats initialement non signifiés sont signifiés avant le délai légal de prescription afin de réduire le risque de surestimation des revenus ;**

- 3) définisse et mette en place un procédé permettant la radiation périodique des constats incomplets afin d'éviter leur présence non justifiée dans le système de traitement des offenses pénales (STOP+) ;
- 4) sensibilise les services émetteurs à réduire le nombre de constats incomplets.

Actions proposées par la Direction des affaires pénales et criminelles

- 1) « La révision statutaire des dossiers suspendus est faite sur une base régulière, à tous les statuts, par les divisions de la Direction des affaires pénales et criminelles, qui constate néanmoins que certains dossiers échappent aux traitements informatiques lors de l'émission de procédures, laquelle est faite selon un tableau de contrôle des inventaires qui n'affiche aucun retard.

Des raisons techniques expliqueraient la présence de vieux dossiers qui demeurent au système Stop+, et ce, malgré de précédentes opérations d'épuration et l'absence de dossiers en attente de traitement, selon nos rapports. Donc, seule une opération informatique éliminera ces dossiers isolés. » (Échéancier prévu : 30 juin 2007)

- 2) « Le Code de procédure pénale prévoit que la signification d'un constat d'infraction doit être faite dans l'année qui suit la commission de l'infraction. C'est pourquoi nous recommandons aux services émetteurs de signifier les constats d'infraction lors de la commission de l'infraction pour accélérer le processus judiciaire.

Dans le cas contraire, la Direction des affaires pénales et criminelles doit procéder à la signification du constat. Pour ce faire, nous avons recours aux méthodes prévues par la Loi, soit la signification par courrier ou par huissier.

Pour signifier un constat d'infraction, l'adresse du défendeur doit être valide. Or, bon nombre de défendeurs se soustraient à leurs obligations légales en n'effectuant pas leur changement d'adresse à la SAAQ. Dans ces cas, il est impossible de signifier les constats d'infraction sans avoir recours à des modes spéciaux de signification.

La signification des constats d'infraction par avis public et par affichage est actuellement en développement par la DTI pour faire progresser ces dossiers, et les travaux informatiques devraient être complétés cette année.

Un nouveau système intégré pourrait prévoir une fonctionnalité visant à vérifier automatiquement l'état de chacun des dossiers dans le système et s'assurer de la signification du constat avant la fin de la période de prescription. » (Échéancier prévu : 31 décembre 2007)

- 3) « *La Direction des affaires pénales et criminelles établira un groupe de travail conjoint comprenant ses divisions, la DTI et le Service des Finances pour l'étude de la nécessité, de la faisabilité, de la possibilité et des coûts liés à cette modification informatique. » (Échéancier prévu : 30 juin 2007)*
- 4) « *La Direction des affaires pénales et criminelles, par sa Division de la poursuite, tient différents comités avec les représentants des services émetteurs et multiplie ses démarches envers ceux-ci afin de les sensibiliser à différents enjeux.*

La Direction offre également des cours de formation dédiés aux services émetteurs, qui sont offerts sur demande et spécialisés selon le champ d'application de la Loi. La Direction entend donc continuer à déployer des efforts pour sensibiliser les services émetteurs à réduire le nombre de constats incomplets. » (Échéancier prévu : 31 décembre 2007)

Accès au système de traitement des offenses pénales (STOP⁺)

Aux fins de leur travail, chacun dans son champ de spécialisation, des employés de divers services de la Ville ont accès au système STOP⁺, notamment des employés de la Cour, du SPVM, du Service des finances et des bureaux Accès Montréal. Ce nombre important d'utilisateurs et les nombreux changements qui peuvent survenir en raison des déplacements de personnel, demandent un suivi rigoureux afin de procéder promptement à l'autorisation, la restriction ou l'annulation de l'accès aux données contenues dans STOP⁺.

À partir de la liste des accès disponibles pour les employés de la Ville, nous avons constaté que le nom d'anciens employés de la Cour apparaît encore sur la liste des personnes indiquant un statut « *actif* » relativement à l'accès au système STOP⁺. Il en est de même pour certains employés pour qui l'accès temporaire en mode « *interrogation* », autorisé il y a plusieurs années, est encore valide, bien que ces personnes n'aient pas accédé à STOP⁺ au cours de longues périodes.

Comme le système STOP⁺ contient des informations nominatives et confidentielles qu'il faut gérer avec précaution et qu'il représente la source principale des suivis comptable et judiciaire en regard des constats d'infraction, nous sommes d'avis que les accès à STOP⁺ devraient être contrôlés avec rigueur afin de se limiter aux seuls usagers autorisés à y faire des transactions ou des interrogations.

Recommandation

De façon à limiter les accès aux seuls usagers autorisés, nous recommandons que la Direction des affaires pénales et criminelles établisse un mécanisme de contrôle serré quant à la gestion des accès au système de traitement des offenses pénales (STOP⁺) avec la collaboration des autres intervenants.

Actions proposées par la Direction des affaires pénales et criminelles

« Les accès au système STOP+ sont gérés par la Direction des affaires pénales et criminelles, et en partie par la DTI. Pour offrir un service d'agglomération dans le cadre d'une justice de proximité, la Cour doit procurer de nombreux accès à des agents de service à la clientèle répartis sur tout le territoire de l'agglomération ainsi qu'à d'autres services, dont le Service des finances. Nous demanderons aux différentes unités utilisant ces accès de faire preuve de plus de rigueur pour aviser la cour des changements fréquents de personnel. Des vérifications sont faites régulièrement, mais celles-ci nécessitent aussi la collaboration de tous les intervenants.

Une procédure biannuelle sera établie et mise en vigueur cette année. » **(Échéancier prévu : 31 décembre 2007)**

COURRIER ÉLECTRONIQUE À LA VILLE DE MONTRÉAL

CONTEXTE

De nos jours, bien peu de sociétés ou d'organismes publics peuvent mener leurs affaires sans que leurs employés aient recours au courrier électronique dans le cadre de leur travail. Un nombre grandissant d'organismes remplacent même le téléphone afin de privilégier ce moyen de communication auprès de leurs clients, fournisseurs et partenaires. Sa simplicité d'utilisation a fait en sorte que le courrier électronique est devenu le principal service utilisé sur Internet.

À la manière du service postal classique, il suffit de connaître l'adresse électronique du destinataire afin de lui faire parvenir un courriel¹. Parmi ses principaux avantages par rapport au service postal classique, mentionnons :

- la rapidité de transmission ;
- la possibilité d'envoyer simultanément un courriel à plusieurs destinataires ;
- la possibilité d'ajouter différents contenus à un courriel (p. ex. images, sons, vidéos, documents).

L'adresse électronique est formée d'un couple d'éléments séparés par le caractère « @ » (arobase) : utilisateur@domaine. La partie de droite décrit le nom de domaine² tandis que la partie de gauche désigne le nom de l'utilisateur appartenant à ce domaine.

Comme la plupart des grands organismes, la Ville de Montréal (la Ville) utilise également le courrier électronique dans le cadre de ses activités. Afin de recevoir leurs courriels, les utilisateurs du courrier électronique de la Ville doivent utiliser une adresse électronique appartenant au nom de domaine de la Ville, lequel est : ville.montreal.qc.ca.

1 Selon *Le grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française, le **courriel** est un message transmis par un utilisateur vers un ou plusieurs destinataires, d'ordinateur à ordinateur, par l'intermédiaire d'un réseau informatique, favorisant entre eux un échange rapide et sans frontières.

2 Selon *Le grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française, un **nom de domaine** est la partie d'un nom Internet qui identifie spécifiquement le site Internet d'une organisation donnée.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

L'objectif de notre vérification consistait à examiner le service de courrier électronique, notamment l'infrastructure technologique ainsi que les encadrements et procédures de contrôle mis en place. La vérification a couvert l'ensemble des services de courrier électronique desservant les services corporatifs et arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, à l'exception des technologies sans fil. En ce qui a trait aux arrondissements des anciennes municipalités de banlieue, notre examen s'est limité aux arrondissements LaSalle et Verdun.

Nos travaux de vérification se sont déroulés de juin à octobre 2006. Les politiques et directives de la Ville ainsi que les meilleures pratiques de l'industrie ont servi de critères d'évaluation.

Toutefois, nous n'avons pas procédé à un examen de l'infrastructure technologique du courrier électronique du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), puisque ce dernier procédait à une importante mise à niveau de ses infrastructures matérielles et logicielles reliées à son service de courrier électronique. Nous avons cependant communiqué avec le responsable de la sécurité informatique du SPVM afin de recueillir les informations nous permettant de dresser un portrait d'ensemble de la situation du courrier électronique au SPVM. Finalement, nous avons exclu de notre mandat la vérification des contrôles portant sur la protection physique des installations informatiques utilisées dans la prestation des services de courrier électronique.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

La multiplicité des noms de domaine

Tel qu'il est défini précédemment, un nom de domaine permet d'identifier spécifiquement une organisation donnée. Contrairement à la pratique reconnue, nous avons relevé l'existence de plusieurs noms de domaine en plus du nom officiellement désigné³ pour identifier la Ville sur Internet. Au cours de notre vérification, nous avons relevé les noms de domaine suivants :

³ ville.montreal.qc.ca

Nom de domaine	Produits utilisés	Géré par	Clientèle
ville.montreal.qc.ca	Lotus Notes	DTI ⁽¹⁾	Services corporatifs et arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal
spvm.qc.ca	Microsoft Exchange	SPVM	SPVM
cum.qc.ca	Microsoft Exchange	DTI	<ul style="list-style-type: none"> – Station d'épuration des eaux usées – Direction – évaluation foncière (partie) – Conseil des Arts – IIGGM⁽²⁾ – DTI
verdun.ca	Microsoft Exchange	Arr. Verdun	Arrondissement Verdun
ville.lasalle.qc.ca	Microsoft Exchange	Arr. LaSalle	Arrondissement LaSalle
lachine.ca	Microsoft Exchange	Arrondissement Lachine ⁽³⁾	
mtlnord.qc.ca	Bell Nexxia	Arrondissement Montréal-Nord ⁽³⁾	
ville.saint-laurent.qc.ca	Microsoft Exchange	Arrondissement Saint-Laurent ⁽³⁾	
pierrefonds-roxboro.qc.ca	Microsoft Exchange	Arrondissement Pierrefonds-Roxboro ⁽³⁾	

(1) Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives

(2) Institut international de gestion des grandes métropoles

(3) Arrondissement ne faisant pas partie de la portée du mandat de vérification

À notre avis, l'utilisation de plusieurs noms de domaine par la Ville risque d'affecter négativement son image, en créant une certaine confusion auprès des citoyens ainsi que de ses partenaires et fournisseurs.

Cette situation a également un effet sur le plan monétaire puisque chaque nom de domaine est associé à une infrastructure technologique (matérielle, logicielle et soutien technique) qui lui est propre. Chaque nom de domaine possède donc un service de courrier indépendant, ce qui, sur le plan des meilleures pratiques, ne représente pas le modèle reconnu en matière d'économie et d'efficacité.

À la suite des échanges que nous avons eus avec les responsables des services de courrier, nous avons recueilli les commentaires suivants :

Nom de domaine : cum.qc.ca

Selon le responsable, le serveur de courrier est actuellement en période de fermeture progressive. Or, au moment de notre vérification, on procédait encore à la création de nouveaux comptes d'utilisateurs pour le groupe situé à la station d'épuration des eaux usées. De plus, à la suite d'ententes antérieures,

la DTI de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal (CUM) avait accepté d'héberger sur son serveur de courrier les organismes suivants :

- Conseil des Arts ;
- Institut international de gestion des grandes métropoles (IIGGM).

Au moment de notre vérification, aucune action n'avait été prise par la DTI afin de mettre fin à ces ententes. En ce qui a trait à la Direction de l'évaluation foncière, la procédure de retrait s'effectue selon le calendrier prévu. Finalement, pour les comptes d'utilisateurs restants, aucune raison ne nous a été fournie justifiant le maintien de ces utilisateurs.

Noms de domaine : ville.lasalle.qc.ca et verdun.ca

Les deux responsables se sont dit en accord avec le fait que la Ville ne devrait avoir qu'un seul service de courrier électronique. Ils ont toutefois exprimé le souhait de conserver la propriété de leur service de courrier. Les raisons justifiant une telle décision viennent du fait qu'ils craignent de subir une perte dans la qualité du service (vitesse de communication plus lente) et que la centralisation des comptes d'utilisateurs risque d'en alourdir la gestion.

Nom de domaine : spvm.qc.ca

Le responsable s'objecte à l'unification de son service de courrier électronique avec celui de la Ville. Les principales raisons avancées sont :

- le caractère confidentiel des informations ;
- le fait que la gestion des comptes d'utilisateur (création, modification, destruction) est effectuée par l'équipe de sécurité informatique du SPVM ;
- le fait que le SPVM utilise un réseau protégé et qu'il lui est plus facile de gérer la sécurité de son serveur de courrier, ce qui ne serait pas le cas si le service de courrier électronique résidait sur les serveurs de la DTI.

Toutefois, le SPVM confie déjà le soutien technique de ses postes de travail ainsi que celui de ses serveurs à la DTI. De plus, 250 utilisateurs situés dans le réseau protégé du SPVM possèdent un compte d'utilisateur dans le service de courrier électronique de la Ville. Ces accès sont devenus nécessaires afin de leur permettre d'utiliser l'application « Gestion des dossiers décisionnels » (GDD) pour laquelle un compte d'utilisateur du service de courrier est requis. L'utilisation du service de courrier électronique par les 250 utilisateurs du SPVM constitue, à lui seul, une brèche dans le périmètre de sécurité érigé par le SPVM. Il en va de même pour le système intégré de gestion de la Ville (SIMON), lequel doit être accédé par des utilisateurs situés à l'intérieur du périmètre de sécurité du SPVM, alors que SIMON réside sur des serveurs situés à l'extérieur.

Selon une étude publiée en 2003⁴, la tendance des administrations, à l'échelle des États américains, est de favoriser une centralisation de la gestion des technologies de l'information. Parmi les raisons citées, on mentionne le besoin d'assurer une communication harmonieuse (p. ex. pour le service de courrier électronique, de permettre aux utilisateurs de planifier leurs réunions en utilisant la même fonction d'agenda) ainsi que le désir de profiter de l'occasion qui leur est offerte de réduire leurs coûts en réalisant des économies d'échelle.

À ce chapitre, mentionnons, à titre d'exemple, le cas suivant : le 28 septembre 2005, sur recommandation de la DTI, le comité exécutif a autorisé l'« acquisition, le renouvellement, la conversion ainsi que l'entretien des logiciels AntiVirus Entreprise Edition de la firme Symantec afin de protéger le parc informatique de 10 900 postes de travail et serveurs » de la Ville pour une période de trois ans. Or, à la suite des travaux effectués dans les arrondissements LaSalle et Verdun, nous avons constaté que les responsables informatiques de ces arrondissements ont également acquis, en plus des licences déjà acquises par la DTI, des licences antivirus pour les postes de travail et les serveurs de leurs arrondissements.

Les problèmes causés par la multiplicité des noms de domaine nécessitent un plan d'action de la DTI, à qui le comité exécutif a confié, en novembre 2002, les responsabilités suivantes :

- « Choix, pour l'ensemble de la Ville, des technologies, des équipements et des logiciels utilisés par l'organisation, de la définition des orientations et des besoins d'affaires en matière de système d'information appartenant aux services et aux arrondissements ;
- Optimisation de l'utilisation des ressources informatiques et réalisation d'économies d'échelle par l'harmonisation des systèmes et technologies de l'information. »

Recommandations

Nous recommandons que la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives :

- a) s'assure que le nom de domaine « ville.montreal.qc.ca » est le seul nom de domaine utilisé à la Ville et qu'un seul de service de courrier électronique lui est associé ;**
- b) évalue la possibilité de permettre une gestion décentralisée des comptes d'utilisateurs sur le plan des unités (p. ex. service corporatif et arrondissement), à partir du seul service de courrier autorisé.**

⁴ **Government Performance: Why Management Matters**, 2003, Ingraham Patrica, Phillip Joyce, and Amy Donahue.

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

- a) « Réaliser une étude d'opportunité afin d'analyser les effets, les enjeux et les architectures cibles de l'intégration des différents domaines à www.ville.montreal.qc.ca. Recenser et identifier les noms de domaines actuels (statistiques relatives à l'utilisateur de ces noms, utilisateurs, serveurs de messagerie, aiguillage des courriels) pouvant être intégrés à www.ville.montreal.qc.ca. **(Échéancier prévu : 31 mars 2008)**
- b) *Réaliser une étude d'opportunité en ligne avec les besoins de décentralisation pour la gestion des comptes utilisateurs, revoir les modèles de délégation actuels des répertoires d'entreprise (LDAP) évaluer les différentes solutions techniques possibles en rapport avec les infrastructures actuelles et les besoins de décentralisation. Évaluer les liens potentiels avec des projets de gestion d'identités. » (Échéancier prévu : 31 mars 2008)*

Compte tenu des craintes exprimées par le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), nous recommandons que la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives, en collaboration avec le SPVM :

- a) **procède à une évaluation du risque d'intégrer le service de courrier électronique du SPVM au service de courrier électronique de la Ville ;**
- b) **élabore un plan de transition, le cas échéant.**

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

- a) « Une analyse de risque/étude d'opportunité est prévue afin d'identifier les risques liés à l'intégration du courrier électronique du SPVM à celui de la Ville de Montréal. **(Échéancier prévu : 31 mars 2008)**
- b) *Si l'analyse est concluante, un plan de transition devra être défini. » (Échéancier prévu : 30 juin 2008)*

Actions proposées par le Service de police

- a) « Nous collaborerons avec la DTI au moment de l'évaluation de risques ou de toutes actions liées à une possible intégration du service de courrier électronique du SPVM à celui de la Ville. **(Échéancier prévu : 31 mars 2008)**
- b) *Toutes les actions entreprises devront tenir compte des enjeux d'opération et des critères de sécurité que le SPVM doit respecter. » (Échéancier prévu : 30 juin 2008)*

La gouvernance du courrier électronique

À la suite des entrevues réalisées auprès des gestionnaires responsables, il a été établi que le courrier électronique faisait partie des systèmes importants de la Ville, puisqu'il est devenu indispensable au bon fonctionnement de plusieurs activités et applications. Mentionnons, à titre d'exemples :

- le système intégré de gestion (SIMON) ;
- le centre de services informatiques de la DTI ;
- Sherlock⁵ ;
- l'acheminement des alertes en cas de défaillances d'applications, systèmes ou serveurs au personnel technique chargé de leur entretien.

Cette criticité a été confirmée au cours de l'exercice d'évaluation des risques mené par la DTI actuellement en cours, dans le cadre du Plan directeur de sécurité de l'information (PDSI). En effet, il y a été établi que la non-disponibilité du courrier électronique aurait un effet élevé sur les opérations critiques de la Ville.

Actuellement, c'est à la DTI que revient le mandat d'assurer l'administration du courrier électronique relié au nom de domaine officiel de la Ville. Toutefois, les gestionnaires de la DTI rencontrés nous ont indiqué qu'ils ne disposaient pas de l'autorité requise en ce qui a trait à la gouvernance du courrier électronique, ce qui avait pour conséquence que sa gestion actuelle se limitait au volet technologique. À notre avis, au-delà de l'aspect technique, la DTI ne possède pas un niveau d'autorité suffisant, ni de mandat clair à ce sujet, afin de statuer sur de nombreuses questions relatives à la gouvernance du service de courrier électronique.

Il n'existe pas de propriétaire du service de courrier électronique en tant que tel, car il est commun à tous. Cependant, la nécessité de mieux encadrer l'utilisation du courrier électronique à la Ville est bel et bien présente. À cet égard, la gouvernance du courrier devrait être confiée soit de façon formelle à la DTI, qui agirait alors à titre de fiduciaire de l'application au nom de son propriétaire, la Ville, soit à un niveau d'autorité supérieur (p. ex. la Direction générale), laissant à la DTI la responsabilité du volet technologique. L'unité responsable de la gouvernance aurait alors pour mandat de mettre sur pied un processus permettant d'identifier les améliorations requises sur une base continue. Elle aurait également pour tâche d'établir les règles d'utilisation du courrier électronique, par exemple :

⁵ Sherlock est considéré comme la banque d'information municipale. On y retrouve des renseignements sur plusieurs sujets touchant la vie municipale à Montréal. Sherlock est accessible à tous les citoyens à partir du site Web de la Ville.

- Éviter la distribution de courriel personnel à tous les employés ou directions (p. ex. invitation à une soirée soulignant un départ à la retraite) ;
- Statuer sur la tendance actuelle voulant, à la suite des différents scandales comme ceux d'Enron ou de Norbourg, qu'une copie de tous les courriels reçus soit archivée afin d'en préserver l'originalité (principe de voûte) puisque les courriels servent de plus en plus de documents de référence en cour ;
- Maximiser l'utilisation des fonctions offertes par le produit (à l'heure actuelle sous-utilisées) ;
- Déterminer et fixer l'espace disque autorisé par utilisateur (quota).

Concernant l'établissement des quotas, les administrateurs du service de courrier électronique à la DTI nous ont indiqué que, malgré les moyens techniques dont ils disposent, ils n'ont pas l'autorité nécessaire pour imposer une limite sur l'espace disque alloué par utilisateur. À cet égard, nos travaux nous ont permis de constater que 40 % des utilisateurs dépassent la limite théorique actuelle⁶ de 60 Mo, et que 13 % des utilisateurs dépassent la limite de 120 Mo que les administrateurs voudraient obligatoire.

Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'assumer la responsabilité de la gouvernance du courrier électronique à la Ville, ou de la déléguer officiellement à la DTI, et de confirmer le rôle de la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives en tant qu'expert-conseil pour tout ce qui relève du volet technologique.

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

« La DTI a eu le mandat de formuler une recommandation au Directeur général.

La responsabilité de la quasi-totalité des systèmes d'information soulève peu de questionnement dans la mesure où ces systèmes relèvent d'une unité d'affaires ou d'un arrondissement. Dans le cas spécifique du courrier électronique, nous faisons face à un système corporatif, universel, utilisé par tous. Nous devons pousser plus loin la réflexion sur les éléments de gouvernance du courrier électronique. Spécifier les implications et les encadrements requis. Identifier l'ensemble des unités de la Ville qui devraient être impliquées dans la gouvernance du contenu des technologies. Ce processus n'est pas complété. La DTI soumettra un rapport complet au Directeur général. D'ici là, la DTI assumera la responsabilité de la gouvernance du courrier électronique. » (Échéancier prévu : 15 juin 2007)

⁶ Limite à partir de laquelle les utilisateurs reçoivent un message les avisant que l'espace disque alloué est atteint.

Directive sur l'utilisation du courrier électronique

Diffusion de la directive

La section Sécurité informatique de la DTI a élaboré et fait approuver, par le Comité de sécurité de l'information de la Ville de Montréal (CSIVM), une directive sur l'utilisation du courrier électronique (la directive). Celle-ci vise plusieurs objectifs afin de mieux encadrer l'utilisation du service de courrier électronique. Mentionnons, à titre d'exemples :

- S'assurer que tout actif informationnel sera utilisé et protégé de façon adéquate au cours de la transmission ou de la réception d'un message ;
- Responsabiliser les utilisateurs autorisés concernant l'utilisation du courrier électronique ;
- Protéger la Ville contre toute utilisation non autorisée du courrier électronique.

Afin de permettre l'atteinte de ces objectifs, la directive établit plusieurs principes directeurs, parmi lesquels :

- Le courrier électronique ne devra être utilisé uniquement qu'à des fins d'affaires ;
- L'utilisateur ne devra pas utiliser de moyens détournés pour transmettre du courrier électronique de façon anonyme ou au nom d'une autre personne ;
- Les courriels entrants et sortants seront filtrés, et bloqués au besoin, sur le plan du contenu et de la nature des pièces jointes, dans le but d'assurer la sécurité des actifs informationnels de la Ville ;
- Le renvoi automatique de courriels à l'extérieur de la Ville ne sera pas permis.

Au cours de la séance tenue le 17 mai 2006, le comité exécutif a adopté la politique de sécurité de l'information de la Ville de Montréal (la politique) et a recommandé à tous les conseils d'arrondissement d'adopter la politique d'ici le 31 juillet 2006. Or, le délai octroyé s'est écoulé sans que la politique ait été adoptée par la totalité des conseils d'arrondissement.

Cette situation a pour conséquence de retarder la diffusion de la directive puisqu'une diffusion antérieure à l'adoption de la politique aurait pour effet d'affaiblir sa légitimité.

Finalement, nous avons été informés que la section Sécurité informatique prépare le lancement d'un programme de sensibilisation à la sécurité de l'information. L'objectif poursuivi par ce programme est d'informer les utilisateurs :

- des risques et des menaces potentielles dans la gestion quotidienne de l'information ;
- de la mise en place d'une politique sur la sécurité de l'information (lorsque celle-ci sera adoptée par toutes les instances concernées) ;
- des directives, procédures et guides qui en émaneront.

Le programme vise également à sensibiliser les utilisateurs sur les enjeux liés à la gestion de la sécurité de l'information ainsi qu'à les amener à adopter un comportement sécuritaire.

À cet égard, nous sommes d'avis que, compte tenu de l'importance des objectifs poursuivis par la politique ainsi que les directives qui en émaneront, il est primordial que le lancement de la campagne de sensibilisation précède la diffusion des directives.

Selon une étude publiée par le CompTIA⁷ en avril 2006, « en 2005, près de 60 % des brèches dans la sécurité des systèmes informatiques des entreprises relèvent de l'élément humain ». Que ce soit par ignorance ou en adoptant un comportement délinquant, les utilisateurs peuvent causer des préjudices importants aux systèmes et données de la Ville. Selon la même étude, « il demeure que la technologie seule ne peut être parfaitement efficace sans un engagement fort envers la prise de conscience et la formation à la sécurité à tous les échelons de l'organisation ». La mise sur pied d'un tel programme permettrait donc d'informer, de sensibiliser et de responsabiliser les utilisateurs en matière de sécurité de l'information et ainsi de réduire les risques de problèmes informatiques.

Recommandations

Nous recommandons que la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives procède le plus rapidement possible au lancement de son programme de sensibilisation à la sécurité de l'information auprès du personnel de la Ville de Montréal.

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

« La campagne interne de sensibilisation a été approuvée au quatrième trimestre de 2006. Elle a été officiellement lancée au retour des vacances des fêtes ; le Directeur général a envoyé, le 9 janvier 2007, un message à tous les employés. Le programme de sensibilisation est donc officiellement lancé. » (Échéancier prévu : complété)

Nous recommandons également à la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives de :

- a) prendre toutes les dispositions nécessaires, y compris le recours à une autorité supérieure, pour obtenir sans délai l'adoption de la politique de sécurité de l'information par toutes les instances concernées ;**
- b) procéder à la diffusion de la directive sur l'utilisation du courrier électronique dès que la politique de sécurité de l'information aura été adoptée par toutes les instances concernées.**

⁷ Computing Technology Industry Association

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

- a) « La Direction des technologies de l'information (DTI) continuera à rendre compte de l'avancement de l'adoption de la politique à la direction de la Ville de Montréal. **(Échéancier prévu : en cours)**
- b) La directive a été signée par le Directeur général le 23 novembre 2006. Depuis, les directives se retrouvent dans la base des encadrements de la Ville et sur l'intranet du site de la Sécurité de l'information. Le 5 décembre, le Directeur principal du Service des affaires corporatives a envoyé une note à tous les directeurs généraux adjoints, tous les directeurs principaux ainsi qu'à tous les directeurs d'arrondissement leur demandant spécifiquement de diffuser la directive et le guide sur l'utilisation du courrier électronique. » **(Échéancier prévu : complété)**

Examen de la directive

À la suite de l'examen de la directive, deux éléments ont retenu notre attention. Le premier apparaît dans l'énoncé des principes directeurs, plus spécifiquement à l'article portant sur la confidentialité. Il est stipulé : « L'information confidentielle ou nominative, réservée ou d'usage interne, n'est pas envoyée à l'extérieur de la Ville sans l'approbation au préalable du propriétaire de l'information. »

Selon les informations obtenues auprès du gestionnaire responsable de la Division gestion des documents et archives (DGDA) à la Direction du greffe, cette exigence ne pourra être rencontrée, car la Ville ne possède aucune politique ni aucun encadrement portant sur la classification de l'information. Cette situation expose la Ville à la possibilité que des renseignements confidentiels ou nominatifs soient diffusés car c'est à l'utilisateur que revient la responsabilité de décider ce qui doit être considéré comme une information de nature confidentielle, nominative, réservée ou d'usage interne.

Le second élément apparaît aussi dans l'énoncé des principes directeurs. On y stipule que « le calendrier des délais de conservation des documents s'applique aussi aux courriels ». Or, nous avons constaté qu'aucune mention portant spécifiquement sur les courriels n'apparaît dans le calendrier des délais de conservation (le calendrier) produit par la DGDA.

Au moment de notre rencontre avec le gestionnaire responsable à la DGDA, ce dernier nous a indiqué que la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* a statué que le courriel est maintenant considéré comme un document. Il nous a également mentionné que le calendrier s'appliquait aussi aux courriels, en fonction de la nature des informations qu'ils contiennent. Selon leur contenu, l'utilisateur doit donc conserver des copies électroniques ou papiers de ses courriels de manière à répondre aux exigences du calendrier.

À notre avis, les exigences de conservation en ce qui a trait aux courriels sont méconnues de l'ensemble des gestionnaires et des employés de la Ville. Cette situation provient du fait que l'émission des politiques et encadrements, par la Direction du greffe, s'effectue en l'absence d'un programme de sensibilisation et d'information en matière de sécurité de l'information. Afin de corriger cette situation, la DGDA devrait procéder à l'élaboration d'un programme d'information sur ses politiques et encadrements auprès de tous les employés de la Ville. Pour ce faire, la DGDA aurait avantage à s'associer au programme de sensibilisation à la sécurité de l'information que la DTI doit lancer prochainement.

Recommandations

Nous recommandons que la Direction du greffe du Service des affaires corporatives procède à l'élaboration d'une politique sur la classification de l'information.

Nous recommandons également à la Direction du greffe du Service des affaires corporatives d'entreprendre des démarches en vue d'associer l'émission de ses politiques et encadrements au programme de sensibilisation à la sécurité de l'information élaboré par la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives.

Actions proposées par la Direction du greffe

- 1) *« En collaboration avec la Section de la sécurité informatique (DTI) et le Comité de sécurité de l'information, la Direction du greffe élaborera une procédure et des standards pour la classification de l'information en matière de sécurité. Cette classification prendra en compte la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels et les exigences d'affaires plus larges de la Ville en matière de sécurité de l'information.*

- 2) *La Direction du greffe participe activement au Comité de sécurité de l'information. Les procédures émises par la Direction du greffe seront déposées au Comité de la sécurité de l'information afin d'être approuvées. Ces procédures s'intégreront au programme de sensibilisation de ce comité. Parallèlement, la Direction du greffe impliquera les secrétaires d'arrondissement pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces procédures. » (Échéancier prévu : 31 décembre 2007)*

Le courrier électronique et la propagation de virus informatique

Dans le cadre de l'examen de l'infrastructure technologique du service de courrier électronique des services corporatifs et des arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, nous avons constaté que tous les courriels entrants et sortants sont analysés à l'aide d'un logiciel antivirus. Nous avons également constaté que certains des virus décelés provenaient de postes de travail situés dans le réseau interne de la Ville.

Pourtant, au cours de la séance tenue le 11 octobre 2005, le conseil avait autorisé la DTI à procéder à l'« acquisition, le renouvellement, la conversion ainsi que l'entretien des logiciels AntiVirus Enterprise Edition de la firme Symantec afin de protéger le parc informatique de 10 900 postes de travail et serveurs » de la Ville contre les attaques de virus et autres programmes malveillants.

Les administrateurs responsables du service de courrier nous ont mentionné qu'ils ne possédaient pas les outils leur permettant d'identifier avec précision les postes de travail d'où émanaient ces virus. Après avoir obtenu les autorisations requises, nous avons procédé à un examen de la console servant à l'administration des antivirus déployés sur les postes de travail des services corporatifs et arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, dont le soutien technique est assuré par la DTI.

Le résultat de notre analyse démontre une absence de surveillance de la console d'administration et confirme que plusieurs postes de travail de la Ville sont infectés par des virus informatiques. Selon les informations obtenues, cette situation est attribuable au fait qu'aucun technicien ne s'est vu confier la responsabilité de la gestion de la console d'administration depuis près de deux ans.

Selon une étude produite par la firme IBM en mars 2006 pour le compte de la DTI dans le cadre de l'évaluation de l'architecture des serveurs du service de courrier, « la prévention et la détection des virus informatiques et des pourriels sont des activités incontournables dans les entreprises. Ces activités permettent d'assurer une meilleure productivité du personnel faisant usage de micro-ordinateurs et aide également à prévenir la perte d'informations essentielles pour l'entreprise ».

Finalement, afin d'assurer un niveau de protection adéquat contre les virus informatiques, il est essentiel d'avoir en main un inventaire complet et à jour de tous les postes de travail devant être protégés. Selon les informations obtenues, aucun rapprochement n'est effectué entre la liste des postes de travail apparaissant à la console d'administration des logiciels antivirus déployés sur les postes de travail et la liste des postes de travail contrôlés par le GIT⁸.

⁸ **GIT** est le sigle qui désigne l'application **G**estion **I**ntégrée des postes des **T**echnologies. Cette application comporte plusieurs volets, dont la gestion des postes de travail.

En l'absence d'une telle conciliation, il existe un risque que des anomalies ne soient pas décelées et corrigées rapidement. Mentionnons à titre d'exemple, la situation où, à la suite d'une relocalisation, un poste de travail n'est plus en mesure de communiquer avec son « serveur parent ». Dans un tel cas, le poste de travail devient alors vulnérable aux attaques virales puisque le fichier de définitions virales⁹ du logiciel antivirus ne peut plus être mis à jour par le serveur parent.

Finalement, en l'absence de contrôles de gestion adéquats, il est illusoire de penser que la seule utilisation d'outils informatiques sophistiqués permet de se prémunir efficacement contre les conséquences néfastes résultant d'attaques virales.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives :

- a) d'effectuer une surveillance régulière de la console d'administration des logiciels antivirus déployés sur les postes de travail ;**
- b) d'élaborer et de mettre en place une procédure décrivant les étapes techniques permettant l'éradication rapide de tous virus informatiques.**

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

- a) « Les contrôles existent sur l'environnement des serveurs qui par la suite poussent les mises à jour sur les micro-ordinateurs. Il reste à évaluer l'architecture de surveillance actuelle afin d'en valider les capacités à vérifier régulièrement l'état des infrastructures antivirus pour les micro-ordinateurs et valider les procédures de surveillance des équipes afin de garantir que les tâches concernant cette surveillance fassent partie intégrante des procédures quotidiennes de surveillance. **(Échéancier prévu : 30 septembre 2007)***
- b) Mettre à jour le procédures de gestion de crise au moment de la détection d'un virus informatique qui préconise une approche de résolution par étapes. Informer les principaux intervenants et intégrer cette démarche avec les politiques de sécurité et de communication de la Ville de Montréal. » **(Échéancier prévu : 31 décembre 2007)***

⁹ Le **fichier de définitions virales** contient des informations techniques utilisées par le logiciel antivirus pour déceler la présence de virus informatiques.

Nous recommandons également à la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives d'établir les mécanismes permettant de s'assurer que tous les changements pertinents, effectués à la liste des postes de travail contrôlés par le GIT, sont reflétés dans la liste des postes de travail de la console d'administration des logiciels antivirus.

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

« Tout poste de travail standardisé et intégré au GIT s'identifie automatiquement au serveur de définition antivirus pertinent selon sa localisation, ce qui lui permet de maintenir à jour les définitions. Au cours du déménagement d'un poste de travail, le changement de serveur de définition antivirus est effectué automatiquement. » (Échéancier prévu : complété)

Examen des infrastructures technologiques

Nous avons procédé à un examen de l'infrastructure technologique soutenant les services de courrier électronique des environnements suivants :

- Lotus Notes de la DTI desservant les services corporatifs et arrondissements de l'ancienne ville ;
- Microsoft Exchange de la DTI desservant principalement l'ancienne CUM ;
- Microsoft Exchange de l'arrondissement LaSalle ;
- Microsoft Exchange de l'arrondissement Verdun.

Environnement Lotus Notes de la DTI

Licences

Nous avons constaté qu'il existe un écart de 1 954 licences entre le nombre de licences payées et le nombre de licences inscrites au carnet d'adresses corporatif¹⁰ de Lotus Notes. Selon l'administrateur, 956 comptes d'utilisateur sont actuellement verrouillés en vue d'être détruits. Il évalue également qu'entre 400 et 500 comptes d'utilisateurs devraient être suspendus, laissant une différence de 400 à 500 licences impayées.

Nous avons également constaté que l'un des serveurs du service de courrier héberge 276 comptes d'utilisateurs de type « POP3 », alors que l'administrateur évalue le besoin à un maximum de 30 comptes. Comme dans le cas des comptes d'utilisateurs Notes, la DTI est dans l'obligation d'acquitter le coût de ces licences additionnelles alors que le besoin n'est pas justifié.

¹⁰ La base de documents « **carnet d'adresses corporatif** » constitue le cœur de Lotus Notes car elle contient la liste de tous les utilisateurs Notes à la Ville.

Télesurveillance

Au cours de la séance tenue le 14 septembre 2005, le comité exécutif a octroyé un contrat à une firme spécialisée « pour mettre en place des infrastructures de télesurveillance des réseaux et des systèmes critiques et lui en confier la télesurveillance ».

Le contrat prévoyait également la possibilité d'effectuer un audit des vulnérabilités des infrastructures technologiques à partir des équipements de la firme. Or, depuis l'octroi du contrat, la DTI ne s'est jamais prévalu des fonctionnalités offertes par la firme afin de procéder à des analyses de vulnérabilités de son infrastructure.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons demandé à la firme de procéder à l'analyse de vulnérabilités des serveurs du service de courrier. Le résultat des analyses ne démontre aucune faille importante, à l'exception de deux éléments cotés à risque élevé par la firme. Néanmoins, nous sommes d'avis que tous les éléments relevés auraient pu facilement être identifiés, puis corrigés par la DTI à l'aide des fonctionnalités qui lui sont accessibles depuis un an.

Tivoli Storage Manager (TSM)

Le logiciel TSM de la compagnie IBM est utilisé par la DTI pour effectuer de manière centralisée la sauvegarde et l'archivage des fichiers de plusieurs plates-formes. À cet égard, c'est TSM qui effectue les copies de sauvegarde des serveurs du service de courrier. Pour accomplir adéquatement cette tâche, les administrateurs de TSM doivent posséder des privilèges d'accès importants.

Nous avons constaté que le nombre d'individus inscrits dans le groupe des administrateurs de TSM doit être revu à la baisse. Nous avons également constaté que le paramètre forçant la modification du mot de passe des administrateurs n'a été activé que pour un seul membre du groupe, ce qui va à l'encontre des pratiques reconnues dans le domaine.

IBM Lotus Domino

Tous les serveurs du service de courrier utilisent la version 6.5.4 de Lotus Domino de la compagnie IBM. Or, cette dernière a indiqué, dans une annonce parue le 6 janvier 2006, que cette version comporte de multiples vulnérabilités pouvant provoquer une panne des serveurs concernés. La compagnie recommande comme correctif de passer à la version 6.5.5.

Administrateurs des serveurs de courrier

L'analyse du carnet d'adresses corporatif nous a permis de constater la présence de deux groupes détenant des droits d'administration sur les serveurs de courrier.

Après discussion avec les administrateurs, il a été établi que l'un des groupes devait être détruit. Nous avons également constaté que le nombre d'individus inscrits dans le groupe des administrateurs doit être revu à la baisse.

De plus, à la suite de l'analyse des règles du pare-feu, nous avons constaté que l'accès à la zone sécurisée des serveurs est octroyé aux administrateurs en fonction de l'adresse de leur poste de travail. Nous avons également constaté que les postes de travail autorisés sont inscrits dans le groupe des administrateurs Notes et que ces derniers possèdent un accès non restrictif à tous les ports de communication de la zone. Or, à la suite de l'analyse, nous avons constaté que les postes de travail autorisés à accéder à cette zone doivent être revus à la baisse.

Finalement, à la suite de l'analyse de la liste des administrateurs autorisés à accéder au système d'exploitation¹¹ de l'un des serveurs du service de courrier, il a été établi qu'un utilisateur devait être détruit.

Politiques de sécurité

Tous les serveurs de courrier utilisent comme système d'exploitation soit la version Windows 2000 Advanced Server, soit la version Windows 2003 Server Standard Edition, de la compagnie Microsoft. L'analyse des politiques de sécurité des serveurs nous a permis de constater que ces derniers ne sont soumis à aucune norme. L'absence de politiques communes a pour conséquence d'augmenter le niveau de risque en ce qui a trait à la sécurité des serveurs.

Afin de rehausser le niveau de sécurité et d'assurer une application uniforme, il est reconnu de ne pas procéder à la création exhaustive de politiques, mais de privilégier le déploiement d'un minimum de politiques communes à toute l'entreprise. À cet égard, nous avons identifié celles qui, à notre avis, devraient être retenues :

- Stratégie de mot de passe ;
- Exigences de complexité du mot de passe ;
- Stratégie de verrouillage de compte ;

¹¹ Selon *Le grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française, le **système d'exploitation** est le logiciel de base d'un ordinateur destiné à commander l'exécution des programmes en assurant la gestion des travaux, les opérations d'entrée-sortie sur les périphériques, l'affectation des ressources aux différents processus, l'accès aux bibliothèques de programmes et aux fichiers, ainsi que la comptabilité des travaux.

- Stratégie d'audit.

Toutefois, au moment de notre vérification, nous avons été informés que la DTI déploie actuellement un nouveau service d'annuaire¹², « Active Directory », de la compagnie Microsoft. Les administrateurs de ce nouveau service nous ont indiqué qu'ils avaient déployé certaines politiques, mais que ces dernières ne s'appliquaient qu'à un groupe très restreint de serveurs applicatifs dont les serveurs de courrier ne font pas partie.

Finalement, nous sommes d'avis que l'adoption de politiques devrait également s'accompagner de mesures communes permettant de rehausser le niveau de sécurité du système d'exploitation des serveurs. Parmi les plus importantes, nous avons retenu les mesures suivantes :

- Renommer le compte d'utilisateur « administrateur » et lui attribuer un mot de passe complexe ;
- Procéder à la création d'un nouveau compte d'utilisateur « administrateur », mais qui ne possède aucun privilège ;
- Procéder à la création de comptes d'utilisateurs détenant des pouvoirs d'administration sur une base individuelle ;
- Enlever les comptes d'utilisateurs créés par défaut au moment de l'installation.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives :

- a) de compléter l'examen du nombre de licences d'utilisateurs Notes requis en vue de déterminer le montant des droits de renouvellement impayés ;**
- b) de procéder à la rationalisation du nombre de comptes d'utilisateurs du service de courrier électronique de type « POP3 » ;**
- c) de procéder, sur une base régulière, à l'audit des vulnérabilités des infrastructures de la Ville à partir des équipements inclus dans le contrat de télésurveillance et de corriger les anomalies décelées le cas échéant ;**
- d) de procéder à la correction des anomalies découvertes à la suite de l'audit des vulnérabilités que nous avons réalisé ;**
- e) de procéder à la révision du nombre d'administrateurs autorisés du logiciel TSM et d'activer les paramètres de contrôle forçant la modification du mot de passe selon le délai prescrit dans le futur standard sur les clefs d'accès aux ressources informationnelles ;**

¹² Selon *Le grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française, le **service d'annuaire** est un service centralisé qui regroupe les noms et les adresses des utilisateurs, ainsi que les adresses des ordinateurs et des ressources accessibles sur un réseau.

- f) de procéder à la mise à jour du logiciel IBM Lotus Notes de façon à corriger les vulnérabilités identifiées par le fabricant ;
- g) de procéder à la révision du nombre d'utilisateurs et de groupe détenant le privilège d'administrateur Notes ;
- h) de procéder à la révision de la liste des postes de travail autorisés à accéder à la zone sécurisée des serveurs du service de courrier électronique ;
- i) de procéder au retrait du code d'administrateur non requis.

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

- a) « Nous avons complété le processus de rationalisation des comptes Notes et déterminé les besoins actuels de la Ville en licences d'utilisateurs. **(Échéancier prévu : complété)**
- b) Nous avons procédé à une imposante rationalisation qui a permis la destruction de 530 comptes de type pop3 entre les mois de janvier et mai 2006 sur les quelque 800 comptes initiaux. Aucune demande de nouveau compte n'est acceptée depuis ce temps. Une rationalisation annuelle est effectuée pour minimiser ce type de compte. **(Échéancier prévu : complété)**
- c) Des rapports ont été prévus tous les 1^{er} vendredis de chaque mois sur les serveurs de messagerie et autres jugés critiques. **(Échéancier prévu : complété)**
- d) L'ensemble des vulnérabilités a été corrigé, sauf une. Cette dernière est liée au matériel et est complété à 50 %. Les travaux sont en cours en vue d'éliminer cette vulnérabilité. **(Échéancier prévu : 30 juin 2007)**
- e) Réaliser un audit en regard du nombre d'administrateurs autorisés, valider la pertinence de l'appartenance de ces administrateurs autorisés. **(Échéancier prévu : 30 septembre 2007)**
À partir du standard sur les clefs d'accès valider fonctionnellement l'activation des paramètres de contrôle en fonction du standard et procéder à son activation. **(Échéancier prévu : 31 décembre 2007)**
- f) La mise à niveau du logiciel IBM Lotus a commencé. **(Échéancier prévu : 31 mai 2007)**
- g) L'accès d'une seule personne a été retiré du groupe prévu détenant le privilège d'administrateur Notes. La révision des groupes a permis de détruire un groupe. **(Échéancier prévu : complété)**
- h) Une nouvelle liste qui annule et remplace les postes de travail autorisés à accéder aux serveurs du service de courrier électronique sera acheminée aux responsables du pare-feu. **(Échéancier prévu : 31 mai 2007)**
- i) Le code ADMININFRA1 a été détruit. » **(Échéancier prévu : complété)**

Nous recommandons également à la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives de procéder au déploiement des politiques de sécurité suivantes auprès de tous les serveurs de courrier électronique et d'évaluer la possibilité de les déployer à l'ensemble des serveurs de l'organisation :

- a) Stratégie de mot de passe ;
- b) Exigence de complexité du mot de passe ;
- c) Stratégie de verrouillage de compte ;
- d) Stratégie d'audit.

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

« Uniformiser le déploiement des politiques de sécurité précisées aux serveurs de courrier électronique. (Échéancier prévu : 30 septembre 2007)

Procéder à un audit des politiques actuellement en place, des enjeux techniques et organisationnels à appliquer à l'ensemble des serveurs de l'organisation. » (Échéancier prévu : 31 décembre 2007)

Nous recommandons finalement à la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives d'appliquer les mesures de sécurité suivantes à tous les serveurs de courrier électronique et d'évaluer la possibilité de les appliquer à l'ensemble des serveurs de l'organisation :

- a) Renommer le compte d'utilisateur « administrateur » et lui attribuer un mot de passe complexe ;
- b) Procéder à la création d'un nouveau compte d'utilisateur « administrateur », mais qui ne possède aucun privilège ;
- c) Procéder à la création de comptes d'utilisateurs détenant des pouvoirs d'administration sur une base individuelle ;
- d) Enlever les comptes d'utilisateurs créés par défaut au moment de l'installation.

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

« Effectuer un audit de ces mesures de sécurité actuellement déployées sur les serveurs de messagerie. Réviser le processus d'installation des serveurs. Définir une stratégie pour corriger les configurations actuelles. » (Échéancier prévu : 30 septembre 2007)

Environnement Microsoft Exchange de l'ancienne CUM

Relais ouvert

Au moment de notre vérification, nous avons constaté qu'il est possible, à partir de l'infrastructure technologique de l'ancienne CUM, d'expédier un courriel par Internet sans détenir au préalable un compte d'utilisateur autorisé du service de courrier.

Il nous a donc été possible de transmettre des courriels en utilisant le port de communication habituellement réservé au serveur de courrier autorisé.

Connue sous le nom de « relais ouvert », cette faille peut être utilisée pour expédier des courriels anonymes contenant des messages diffamatoires, injurieux ou pouvant être considérés comme du harcèlement.

Nous avons demandé aux administrateurs de retracer nos interventions dans l'un des journaux d'activités disponibles. Après vérification, ces derniers n'ont pas été en mesure de retracer une information permettant de retrouver l'auteur de ces envois.

Mise à jour du système d'exploitation

Il est maintenant reconnu qu'un processus continu permettant le déploiement des correctifs et des mises à jour de sécurité doit être en place afin de permettre la correction rapide des défaillances affectant la sécurité des serveurs.

Pour ce faire, nous avons constaté que les administrateurs ont mis en place un serveur WSUS (Windows Server Updates Services) permettant d'effectuer les mises à jour du système d'exploitation du serveur de courrier et de certains produits Microsoft.

Or, notre analyse nous a permis de constater que huit correctifs classés de « Modéré » à « Critique » (Modéré : 1, Important : 2, Critique : 5), publiés depuis un ou deux mois n'avaient pas été installés.

Mise à jour du logiciel Microsoft Exchange

En fonction des mêmes paramètres que ceux mentionnés précédemment, nous avons constaté que trois correctifs classés d'« Important » à « Critique » (Important : 1, Critique : 2), publiés depuis 9 à 20 mois n'avaient pas été installés.

Mise à jour du fichier de définitions virales du logiciel antivirus

Tel qu'il a été mentionné précédemment, un logiciel antivirus doit utiliser le fichier de définitions virales le plus récent afin d'assurer une protection efficace contre toute attaque virale. C'est grâce aux informations techniques contenues dans ce fichier que le logiciel antivirus est en mesure de détecter les plus récents virus informatiques.

Il est également reconnu que le courrier électronique est utilisé dans la propagation des virus. Par conséquent, il est primordial que le logiciel antivirus du serveur de courrier utilise la toute dernière version du fichier de définitions virales lorsqu'il effectue le filtrage des courriels entrants et sortants.

Nous avons constaté que le fichier de définitions virales utilisé pour filtrer les courriels ainsi que celui utilisé pour protéger le serveur de courrier n'avaient pas été mis à jour depuis deux jours, alors que les fichiers de définitions virales utilisés par les serveurs de courrier Lotus Notes sont mis à jour tous les 15 minutes.

Politiques de sécurité

Le serveur de courrier utilise également le système d'exploitation de la compagnie Microsoft. L'analyse des politiques de sécurité du serveur nous a permis de constater que ce dernier n'est soumis à aucune norme. L'absence de politiques communes a pour conséquence d'augmenter le niveau de risque en ce qui a trait à la sécurité du serveur.

Recommandation

Nous recommandons à la Direction des technologies de l'information du Service des affaires corporatives de procéder dans les plus brefs délais à la fermeture du service de courrier électronique associé au nom de domaine « cum.qc.ca ».

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

« Le processus de migration est en cours. » (Échéancier prévu : 31 décembre 2007)

Environnement Microsoft Exchange de l'arrondissement LaSalle

Relais ouvert

Au moment de notre vérification, nous avons constaté qu'il est possible, à partir de l'infrastructure technologique de l'arrondissement, d'expédier un courriel par Internet sans détenir au préalable un compte d'utilisateur autorisé du service de courrier.

Il nous a donc été possible de transmettre des courriels en utilisant le port de communication habituellement réservé au serveur du service de courrier autorisé.

Connue sous le nom de « relais ouvert », cette faille peut être utilisée pour expédier des courriels anonymes contenant des messages diffamatoires, injurieux ou pouvant être considérés comme du harcèlement.

Nous avons demandé à l'administrateur de retracer nos interventions dans l'un des journaux d'activités disponibles. Après vérification, ce dernier a été en mesure de retracer une information permettant de retrouver l'auteur de ces envois.

Politiques de sécurité

Le serveur de courrier utilise également le système d'exploitation de la compagnie Microsoft. L'analyse des politiques de sécurité du serveur nous a permis de constater que ce dernier n'est soumis à aucune norme. L'absence de politiques communes a pour conséquence d'augmenter le niveau de risque en ce qui a trait à la sécurité du serveur.

À cet égard, nous considérons que les observations et les conclusions faites à la suite de l'examen des politiques de sécurité de l'environnement Lotus Notes de la DTI sont également applicables à l'environnement de l'arrondissement.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des services administratifs de l'arrondissement de procéder à la correction de la vulnérabilité permettant l'envoi de courrier anonyme à partir de l'infrastructure technologique de l'arrondissement.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« Les mesures ont été mises en place pour corriger la vulnérabilité. » **(Échéancier prévu : complété)**

Nous recommandons également à la Direction des services administratifs de l'arrondissement de procéder au déploiement des politiques de sécurité suivantes auprès du serveur du service de courrier électronique et d'évaluer la possibilité de les déployer à l'ensemble des serveurs de l'arrondissement :

- a) Stratégie de mot de passe ;
- b) Exigence de complexité du mot de passe ;
- c) Stratégie de verrouillage de compte ;
- d) Stratégie d'audit.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« Ces quatre politiques de sécurité ont été déployées. » **(Échéancier prévu : complété)**

Nous recommandons également à la Direction des services administratifs de l'arrondissement d'appliquer les mesures de sécurité suivantes au serveur du service de courrier électronique et d'évaluer la possibilité de les appliquer à l'ensemble des serveurs de l'arrondissement :

- a) Renommer le compte d'utilisateur « administrateur » et lui attribuer un mot de passe complexe ;
- b) Procéder à la création d'un nouveau compte d'utilisateur « administrateur », mais qui ne possède aucun privilège ;
- c) Procéder à la création de comptes d'utilisateurs détenant des pouvoirs d'administration sur une base individuelle ;
- d) Enlever les comptes d'utilisateurs créés par défaut au moment de l'installation.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

- a) « Le compte "administrateur" a été renommé et un mot de passe complexe lui a été attribué ;
- b) Un nouveau compte "administrateur" a été créé sans aucun privilège ;
- c) Les comptes d'utilisateurs détenant des pouvoirs d'administration sur une base individuelle existaient déjà ;
- d) Les comptes d'utilisateurs créés par défaut au moment de l'installation ont été détruits. »
(Échéancier prévu : complété)

Environnement Microsoft Exchange de l'arrondissement Verdun

Services incompatibles

Au moment de notre vérification, nous avons constaté que le serveur du service de courrier était également un serveur de noms de domaine¹³ et un serveur de gestion du service d'annuaire « Active Directory » de l'arrondissement.

Les pratiques reconnues recommandent que le logiciel de courrier électronique soit installé sur un serveur indépendant dont les ressources sont exclusivement réservées au traitement du courrier électronique.

Politiques de sécurité

Le serveur de courrier utilise également le système d'exploitation de la compagnie Microsoft. L'analyse des politiques de sécurité du serveur nous a permis de constater que ce dernier n'est soumis à aucune norme. L'absence de politiques communes a pour conséquence d'augmenter le niveau de risque en ce qui a trait à la sécurité du serveur.

À cet égard, nous considérons que les observations et conclusions faites à la suite de l'examen des politiques de sécurité de l'environnement Lotus Notes de la DTI sont également applicables à l'environnement de l'arrondissement.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des services administratifs de l'arrondissement d'installer le service de courrier électronique sur un serveur indépendant dont les ressources sont exclusivement réservées au traitement du courrier électronique.

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« L'ajout d'un nouveau serveur pour isoler la fonction courriel du parc de serveur demanderait l'immobilisation de ressources non disponibles à l'arrondissement pour le moment. Le serveur cumule actuellement, outre ses fonctions, l'authentification des usagers, l'attribution des adresses IP et la conversion numériques des adresses Internet. Ce serveur est appelé à disparaître éventuellement,

¹³ Selon *Le grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française, un **serveur de noms de domaine** est un serveur abritant une base de données où sont enregistrés les numéros Internet des ordinateurs du réseau ainsi que l'adresse Internet correspondante.

lorsque le niveau de service du courriel Lotus Notes sera stabilisé. Nous pourrions ainsi muter les usagers dans cet environnement. »

Nous recommandons également à la Direction des services administratifs de l'arrondissement de procéder au déploiement des politiques de sécurité suivantes pour le serveur de courrier électronique et d'évaluer la possibilité de les déployer à l'ensemble des serveurs de l'arrondissement :

- a) **Stratégie de mot de passe ;**
- b) **Exigence de complexité du mot de passe ;**
- c) **Stratégie de verrouillage de compte ;**
- d) **Stratégie d'audit.**

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« Les stratégies de mots de passe sont actuellement en voie de révision de façon à tenir compte des recommandations du vérificateur. » (Échéancier prévu : 31 janvier 2007)

Nous recommandons également à la Direction des services administratifs de l'arrondissement d'appliquer les mesures de sécurité suivantes pour le serveur du service de courrier électronique et d'évaluer la possibilité de les appliquer à l'ensemble des serveurs de l'arrondissement :

- a) **Renommer le compte d'utilisateur « administrateur » et lui attribuer un mot de passe complexe ;**
- b) **Procéder à la création d'un nouveau compte d'utilisateur « administrateur », mais qui ne possède aucun privilège ;**
- c) **Procéder à la création de comptes d'utilisateurs détenant des pouvoirs d'administration sur une base individuelle ;**
- d) **Enlever les comptes d'utilisateurs créés par défaut au moment de l'installation.**

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« Les stratégies de gestion de comptes utilisateurs sont actuellement en voie de révision de façon à tenir compte des recommandations du vérificateur. » (Échéancier prévu : 31 janvier 2007)

ENVIRONNEMENT DES CENTRES DE TRAITEMENT DE L'INFORMATION

CONTEXTE

Les progrès technologiques ont modifié la conception informatique ainsi que le comportement des utilisateurs en regard de la sécurité. Cette évolution a marqué l'architecture des centres informatiques. La percée de l'architecture décentralisée de type client-serveur à base de micro-ordinateur, de réseaux locaux et de lien de télécommunications à bon marché et facilement accessible, a fait réapparaître les contraintes de sécurité physique dont nous nous étions affranchis avec les systèmes centraux.

Ces nouvelles architectures ont provoqué la répartition physique des systèmes d'information dans des locaux plus ou moins sécurisés. Une définition couramment utilisée pour décrire un centre de traitement des données mentionne que c'est un service généralement regroupé, utilisé pour remplir une mission critique relativement à l'informatique et à la télématique. Il comprend en général un contrôle sur l'environnement (climatisation, système de prévention contre l'incendie, etc.), une alimentation d'urgence et redondante, ainsi qu'une sécurité physique élevée.

Au cours de la réalisation du mandat sur la consolidation des serveurs, le Bureau du vérificateur général a constaté une décentralisation des traitements et une importante distribution physique des centres informatiques pour la Ville. Selon une étude d'une firme externe portant sur la consolidation des serveurs pour la Ville de Montréal, qui a été présentée le 9 septembre 2003 à la Direction des technologies de l'information (DTI), la Ville comptait 63 centres informatiques regroupant plus de 309 serveurs, soutenus par huit équipes différentes.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Plusieurs critères ont été utilisés pour identifier les centres faisant partie de notre échantillon, et qui ont été visités. Nous avons tenu compte du nombre de serveurs hébergés, de la situation géographique du centre informatique et du type de traitement effectué (serveurs de fichiers ou d'applications). Notre vérification comportait aussi une évaluation distincte des contrôles pour les centres accueillant des équipements de télécommunication lorsque ceux-ci étaient hébergés dans un endroit séparé.

Notre vérification des centres informatiques portait sur l'ensemble des infrastructures qui supportent et abritent les serveurs informatiques et les équipements de télécommunication de la Ville. Nous avons sélectionné neuf centres sur 63, soit 14 % de la population totale. Nous avons également ajouté à notre échantillon le centre informatique du nouveau centre administratif, qui nous a servi de modèle pour comparer les centres entre eux.

Nous appuyons nos travaux sur plusieurs cadres de référence dont celui de MARION, COBIT, et sur différentes sources d'informations qui énumèrent les meilleures pratiques dans des domaines précis (incendie, électrostatique, climatisation, etc.). Nous avons identifié 100 mesures de prévention et de protection qui couvrent chacune, un ou plusieurs contrôles de sécurité à identifier dans chacun des centres.

Nous avons évalué les centres sur les mêmes bases et les mêmes critères en faisant abstraction du niveau de risque individuel de chacun. Nous avons utilisé, en guise de référence, les normes ou les meilleures pratiques qui sont habituellement mises en place pour les centres informatiques et de télécommunication importants.

Les objectifs de contrôles qui ont été évalués s'appliquent aux domaines suivants :

- **La sécurité physique** (environnement interne et externe, protection et contrôle des accès) ;
- **L'environnement de contrôle spécifique** (moyens de prévention, de détection, et de protection contre le feu, l'humidité, l'eau, la variation ou la perte d'alimentation électrique) ;
- **La configuration physique des systèmes et la gestion des télécommunications** (présence de liens et d'équipements redondants et suivi des problèmes) ;
- **L'exploitation et la gestion des réseaux informatiques** (attribution des responsabilités et gestion du personnel, gestion des incidents et procédures d'escalades) ;
- **L'existence d'un plan de relève ou de continuité** (mécanismes afin de maintenir les fonctions essentielles en cas de perturbation).

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Des constats précis pour chacun des centres informatiques et de télécommunication sélectionnés en regard des mesures de prévention et de protection associées aux meilleures pratiques de gestion correspondantes ont été transmis aux gestionnaires concernés. Chacun des centres présente des risques, un environnement et des conditions différentes. Toutefois, le nombre et l'ampleur des observations soulevées témoignent d'une situation qui n'était pas maîtrisée. L'évaluation des risques individuels devrait influencer sur le degré de robustesse des différents dispositifs de sécurité à mettre sur pied dans chacun des centres.

Le projet informatique sur la consolidation des serveurs et plusieurs autres projets immobiliers et technologiques à la Ville ont déjà modifié ou modifieront à brève échéance la vocation et l'environnement de sept des neuf centres informatiques que nous avons visités. Ces centres ont été ou seront déménagés, réaménagés ou utilisés à d'autres fins, selon les besoins des clients de la DTI. Les centres que nous avons vérifiés ont été identifiés, au moment de la définition de notre mandat, comme étant les plus importants en fonction des traitements et de l'information conservée.

Nous avons transmis à la Direction des technologies de l'information ainsi qu'à la Direction des immeubles, une série de recommandations détaillées, axées sur les meilleures pratiques et ayant comme objectif d'assurer la sécurité, la disponibilité et la confidentialité des informations, des processus et des équipements pour l'ensemble des centres sélectionnés.

Les résultats de ces travaux de vérification nous ont alors permis d'émettre d'autres recommandations, à portée plus générale, mais qui résume, en substance, l'ensemble des observations détaillées qui caractérisent chacun des centres sélectionnés.

Nous avons d'ailleurs pu constater des changements importants au moment de notre visite du centre informatique du nouveau centre administratif. La plupart des recommandations que nous avons émises au cours des visites précédentes ont été mises sur pied dans ce nouvel environnement.

Recommandations

Par conséquent, nous recommandons à la DTI de canaliser les efforts de mise en œuvre sur les principaux points suivants :

- a) Évaluer les risques dans chacun des centres informatiques encore en opération, en fonction de l'importance (critique, moyenne, faible) des processus et des informations qui y sont traités afin de déterminer le niveau de contrôle requis pour chacun ;**
- b) Poser un diagnostic sur les infrastructures et les contrôles d'environnement de tous les centres informatiques de la Ville afin d'identifier les lacunes existantes ; revoir les besoins de décentralisation et de regroupement des fonctions critiques ;**
- c) Soumettre un plan d'action fondé sur une analyse coûts-bénéfices en fonction du niveau de risque et du diagnostic pour chacun des centres ;**
- d) Confirmer les normes requises pour les centres informatiques en tenant compte de nos recommandations, et appliquer celles-ci au moment de la conception ou du réaménagement d'un centre informatique à la Ville ;**
- e) Mettre en place les recommandations sur la gouvernance qui s'appliquent à l'ensemble des centres informatiques ;**

- nommer une personne en autorité pour chacun des centres informatiques, avec la responsabilité complète de la sécurité physique pour l'ensemble des aménagements et tous les changements à l'infrastructure du centre ;
 - définir les encadrements, les politiques et les directives pour la conception, l'aménagement et la gestion des centres informatiques ;
 - réaliser un diagnostic des centres informatiques pour l'ensemble de la Ville et un audit de chaque centre pour déterminer : l'état du centre, l'importance des informations et des traitements, l'inventaire des équipements, des infrastructures, etc. ;
 - documenter les procédures d'intervention et assurer une formation continue du personnel des centres informatiques pour faire face aux menaces potentielles ;
 - auditer les centres informatiques à une fréquence régulière (au moins annuellement) avec rétroaction des résultats ;
- f) Évaluer les besoins sur le plan de la relève à court et à long terme ; l'existence d'un plan de relève fonctionnel pour les activités jugées comme étant critiques pour la Ville est un moyen de protection récurrent pour atténuer plusieurs risques.

Actions proposées par la Direction des technologies de l'information

- a) « Évaluer les risques (niveau) de chacun des centres informatiques de manière exhaustive et détaillée (les centres qui ont fait l'objet de la vérification par le BVG). Ces premiers diagnostics couvrent l'aspect organisationnel (volet déménagement et changement de vocation). Une analyse de risques plus complète (touchant la pérennité de ces centres à plus long terme) sera réalisée. Cette dernière couvrira un périmètre plus large (physique, organisationnel, opérationnel). **(Échéancier prévu : 28 février 2008)**

Déterminer les niveaux de contrôle requis – établir des standards et des normes fondées sur les meilleures pratiques et standards de l'industrie ainsi que sur les contraintes opérationnelles de la Ville de Montréal. **(Échéancier prévu : 28 février 2008)**

Associer les niveaux de contrôle définis aux différents centres opérationnels qui resteront en fonction à moyen terme. » **(Échéancier prévu : 30 décembre 2007)**

- b) « En se fondant sur les meilleures pratiques et standards reconnus dans l'industrie, définir les normes qui permettront de rendre conformes les centres informatiques actuels et de construire les futurs centres selon ces normes (infrastructures bâtiment et informatiques). **(Échéancier prévu : 28 février 2008)**

Évaluer les infrastructures actuelles en place sur le plan technique (infrastructures informatiques) : identifier les lacunes, valider les besoins de consolidation et de rehaussement, le regroupement des fonctions critiques, et quantifier les besoins futurs de ces centres informatiques. **(Échéancier prévu : 28 février 2008)**

Clarifier les normes DTI actuellement en vigueur et les publier. » (**Échéancier prévu : 28 février 2008**)

- c) « Réaliser une analyse coûts et bénéfices en fonction des résultats obtenus des deux recommandations précédentes. Préparer un plan d'action pour les centres restants, en fonction des déménagements potentiels à venir. » (**Échéancier prévu : 30 septembre 2008**)
- d) « Création d'un sommaire (tableau), réalisé conjointement par la DTI et le groupe des Immeubles, permettant de mieux catégoriser les salles ainsi que les politiques devant s'appliquer, selon le type de salles. Cette approche permettra également d'évaluer rapidement les risques potentiels liés à la sécurité physique des salles. En cours d'année 2007, il a été prévu de créer des outils permettant d'évaluer les données relatives aux normes de sécurité des centres informatiques. En appliquant les meilleures sur le plan des normes de sécurité physique de salles informatiques, cette activité permettra de créer une liste de contrôle permettant de valider et de documenter l'état des différentes salles informatiques. » (**Échéancier prévu : 28 février 2008**)
- e)
 - 1) « Identifier les responsables des centres informatiques – DTI/Immeubles ainsi que les données relatives auxdits centres. » (**Échéancier prévu : 28 février 2008**)
 - 2) « La Direction des technologies de l'information (DTI), en collaboration avec le comité de sécurité de l'information, élaborera une directive sur la sécurité des salles de traitement. » (**Échéancier prévu : 31 décembre 2007**)
 - 3) Voir recommandation b) (**Échéancier prévu : 28 février 2008**)
 - 4) « Création des supports d'informations et intégration des procédures aux rôles de responsables des centres informatiques. » (**Échéancier prévu : 30 juin 2008**)
 - 5) « Définir un processus de validation des différents centres informatiques et diffuser les résultats. » (**Échéancier prévu : 30 septembre 2008**)
- f) « Le plan directeur de sécurité de l'information (PDSI) comportait une initiative pouvant être rattachée à cette action. Les travaux nécessaires pour compléter cette initiative sont en cours et seront complétés. » (**Échéancier prévu : 31 décembre 2007**)

ENVIRONNEMENT – RÉSERVOIRS DE PRODUITS PÉTROLIERS

CONTEXTE

Les équipements et produits pétroliers sont assujettis à la *Loi sur les produits et les équipements pétroliers*. Cette loi a notamment pour objectif d'assurer la sécurité des personnes et la protection des biens et de l'environnement contre les risques liés à l'utilisation de produits ou d'équipements pétroliers.

La Ville possède des réservoirs de produits pétroliers pour l'approvisionnement de ses véhicules (essence et diesel), l'utilisation de génératrices de secours (diesel), le chauffage de bâtiments et le fonctionnement des brûleurs de l'incinérateur lorsque le gaz naturel ne peut être utilisé (mazout). De plus, des réservoirs servent à recueillir les huiles usées en attendant leur disposition par des firmes spécialisées.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Nous avons entrepris des travaux de vérification portant sur les réservoirs de produits pétroliers appartenant à la Ville de Montréal. Nos travaux ont consisté à effectuer des visites sur les lieux, à réaliser des entrevues et à examiner divers documents.

Cette vérification avait pour but d'évaluer les contrôles utilisés afin de prévenir et de détecter les fuites de produits pétroliers pouvant causer des dommages à l'environnement. Plus particulièrement, nous avons abordé les aspects suivants : la validité des permis d'utilisation d'équipements pétroliers à risque élevé, la conformité des vérifications périodiques et des inspections avec la Loi et le Règlement portant sur les produits et les équipements pétroliers, et le remplacement des réservoirs, qui doit s'effectuer au moment opportun.

Nous avons réalisé nos travaux principalement auprès de directions des unités d'affaires suivantes : Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, Service des affaires corporatives, arrondissements Pierrefonds-Roxboro et Saint-Laurent.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Loi et règlement

C'est la *Loi sur les produits et les équipements pétroliers* (la Loi) et le Règlement sur les produits et les équipements pétroliers (le Règlement) qui régissent l'utilisation des réservoirs de produits pétroliers. On y retrouve, entre autres, les précisions suivantes :

- Le Règlement définit un réservoir comme étant un récipient dont la capacité est supérieure à 225 litres.
- Les produits pétroliers sont de trois catégories : carburant (essence et diesel), mazout ou huiles usées (utilisée dans un véhicule à moteur ou un équipement hydraulique).
- Les « équipements pétroliers à risque élevé » ont une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

Produits pétroliers	Équipements pétroliers à risque élevé	
	Systèmes d'entreposage souterrains	Systèmes d'entreposage hors terre
Essence	500 litres et +	2 500 litres et +
Diesel	500 litres et +	10 000 litres et +
Mazout et mazout lourd	4 000 litres et +	10 000 litres et +
Huiles usées	500 litres et +	S/O

- L'utilisation d'un équipement pétrolier à risque élevé est subordonnée à la délivrance d'un permis valide pour 24 mois, sauf pour les équipements utilisés exclusivement pour le transport de produits pétroliers tel qu'un camion-citerne. Le ministre des Ressources naturelles et de la Faune délivre un permis suivant certaines conditions, dont celle qui exige que les équipements visés fassent l'objet d'un certificat émis par un vérificateur agréé par son ministère garantissant le résultat favorable de sa vérification.
- Le permis est délivré au propriétaire de l'équipement pétrolier à risque élevé ou à la personne qu'il désigne et à qui il confie la responsabilité d'effectuer l'entretien et les réparations de l'équipement. Toutefois, le propriétaire qui confie ainsi la garde de son équipement doit s'assurer que la personne désignée est titulaire d'un permis valide. Il doit également prendre tous les moyens raisonnables pour que ce tiers à qui il confie la responsabilité effectue les travaux d'entretien et de réparation requis sur les équipements. À cet égard, ce tiers doit donner accès au propriétaire, à tous les documents qui concernent les équipements pétroliers pour lui permettre de vérifier les travaux d'entretien et de réparation effectués.

- En vue de déceler et de corriger rapidement tout problème ou défektivité, tout équipement pétrolier à risque élevé doit être soumis, périodiquement, à un contrôle de bon fonctionnement par le titulaire du permis délivré et à une vérification effectuée par un vérificateur agréé.

À cet effet, le Règlement prévoit que le titulaire d'un permis doit consigner et conserver dans son registre différents renseignements et documents relatifs à son contrôle. Par exemple :

- Les certificats de vérification délivrés par un vérificateur agréé ;
- Les rapports des vérifications du système de protection contre la corrosion ;
- Les rapports des vérifications des systèmes de détection de fuites, le cas échéant ;
- Les rapports d'essais de détection de fuite ;
- Tous les rapports relatifs au contrôle du bon fonctionnement (p. ex. un distributeur de carburant doit être muni d'un compteur qui doit être calibré au moins tous les deux ans) ;
- Les mesures des niveaux de produits dans les réservoirs ;
- Les calculs permettant de déterminer les gains ou les pertes de produit.

La vérification des équipements pétroliers à risque élevé doit être effectuée selon la fréquence établie par le Règlement (deux, quatre ou six ans selon le risque). Au cours de cette vérification, le vérificateur agréé doit prendre connaissance du contenu des registres et s'assurer que celui-ci est conforme aux exigences du Règlement et que les équipements pétroliers sujets à vérification ne présentent aucun danger pour la sécurité. Il doit également faire la recherche d'indices de fuite et, le cas échéant, faire l'analyse des plans soumis.

Finalement, il doit procéder à l'analyse du fonctionnement des équipements et des inventaires, dans le but de s'assurer que les exigences du Règlement sont respectées. Parmi ces exigences, nous retrouvons l'obligation pour le titulaire de permis de réaliser des tests d'étanchéité lorsqu'il soupçonne une fuite ou de remplacer les réservoirs souterrains en acier non protégés contre la corrosion. Quant aux réservoirs souterrains en acier protégés contre la corrosion, les réservoirs en fibre de verre ou les réservoirs hors terre, le Règlement ne prévoit pas de date de remplacement.

- Pour assurer l'application de la Loi et de ses règlements, un chef inspecteur et des inspecteurs sont nommés. Selon la Loi, un inspecteur peut, entre autres, avoir accès à tout endroit où il y a des produits ou des équipements pétroliers pour en faire l'inspection. À la limite, un inspecteur qui a un motif raisonnable et probable de croire qu'un équipement pétrolier présente un danger pour l'environnement et la sécurité du public peut en ordonner la fermeture.

- La Loi prévoit des amendes pour toute personne qui utilise un équipement pétrolier à risque élevé qui ne fait pas l'objet d'un permis requis par la Loi. Elle prévoit également l'interruption de livraison de produits pétroliers dans un équipement à risque élevé qui ne fait pas l'objet d'un permis d'utilisation valide.

Notons que cette loi sera modifiée à compter du 1^{er} avril 2007. Essentiellement, les modifications ont pour objet de transférer du ministère des Ressources naturelles et de la Faune à la Régie du bâtiment du Québec, les responsabilités relatives aux équipements pétroliers, dont les réservoirs. Plus particulièrement, les responsabilités qui lui seront confiées consistent à assurer la qualité des travaux de construction des équipements pétroliers, la sécurité du public qui utilise ces équipements, de même qu'à vérifier et à contrôler le respect des normes de construction et de sécurité de ces équipements.

Conclusions

Nous avons obtenu l'inventaire des réservoirs d'essence et de diesel, de mazout et d'huiles usées auprès des unités d'affaires concernées en vue de déterminer ceux qui représentaient des équipements à risque élevé selon les critères prévus dans la Loi. Ainsi, 67 réservoirs ont été déterminés, dont 56 pour l'essence ou le diesel, 10 pour le mazout et un pour les huiles usées. Pour ces réservoirs, nous nous sommes assurés que des permis d'utilisation étaient en vigueur au moment de nos travaux de vérification et que des certificats délivrés par des vérificateurs agréés garantissant le résultat favorable de leur vérification étaient conservés.

Concernant les réservoirs d'huiles usées ne nécessitant pas de permis, nous avons examiné, pour les unités d'affaires concernées (SITE, Service des affaires corporatives, arrondissement Saint-Laurent), si des mesures étaient en place en vue d'éviter les problèmes pouvant faire en sorte que de l'huile usée se retrouve sur ou dans le sol. Sur les 12 réservoirs d'huiles usées, nous en avons visité cinq pour lesquels les mesures en place étaient satisfaisantes.

Dans l'ensemble, les résultats de nos travaux démontrent un faible niveau de risque relativement à une possibilité de fuites de produits pétroliers pouvant causer des dommages à l'environnement.

Cependant, ces travaux nous ont permis d'établir des améliorations à apporter pour trois des unités d'affaires concernées. Ainsi :

Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine

Nos travaux ont été réalisés auprès de deux divisions de la Direction des immeubles, soit la Division des travaux d'entretien et la Division de l'énergie, de l'environnement et des expertises. La première a la responsabilité de tenir à jour un inventaire de tous les réservoirs contenant des produits pétroliers pour les neuf arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et des services corporatifs. La seconde division doit s'assurer d'obtenir les permis requis par la loi provinciale portant sur les produits et équipements pétroliers et de voir à leur renouvellement.

Toutefois, nous devons noter que, pour les réservoirs de la Direction des muséums nature de Montréal, du Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle et pour ceux de la Direction de l'épuration des eaux usées du Service des infrastructures, transport et environnement, la responsabilité de détenir les permis d'utilisation valides leur incombe.

En vue de déterminer les réservoirs dont les caractéristiques en font des équipements à risque élevé qui nécessitent l'obtention d'un permis d'utilisation, nous avons obtenu des listes d'inventaire auprès de la Division des travaux d'entretien. L'examen de ces listes nous a permis de constater que celles-ci sont incomplètes. Par exemple, les caractéristiques relatives à la capacité et à l'emplacement précis des réservoirs de mazout (hors terre ou souterrain) n'apparaissent pas dans l'inventaire. Ces caractéristiques sont essentielles afin de déterminer s'il s'agit d'équipements pétroliers à risque élevé qui nécessitent un permis d'utilisation. De plus, certains réservoirs de mazout et les réservoirs d'huiles usées n'apparaissent pas non plus dans cet inventaire.

Nous avons également obtenu de la Division de l'énergie, de l'environnement et des expertises, la liste des réservoirs pour lesquels elle exerce un suivi sur les permis d'utilisation en vue de s'assurer qu'elle détient un permis valide pour tous les réservoirs à risque élevé utilisés. Cette liste faisait état de 34 réservoirs d'essence ou de diesel (stations-service), de huit réservoirs pour génératrices et de quatre réservoirs pour le mazout.

Nos travaux nous ont permis de constater que pour 44 de ces 46 réservoirs, des permis étaient en vigueur et que les certificats de vérificateurs agréés garantissant le résultat favorable de leur vérification étaient conservés. Toutefois, pour deux réservoirs de génératrices (diesel), les permis étaient expirés dans un cas, depuis le 30 juin 2005 (Hôtel de ville de Montréal) et dans l'autre cas, depuis le 11 avril 2006 (Centre Claude-Robillard). Selon les renseignements obtenus auprès d'un représentant de la Division de l'énergie, de l'environnement et des expertises, ces réservoirs sont demeurés opérationnels après les dates d'expiration des permis, et ce, même durant les travaux réalisés (Hôtel de ville de Montréal).

Dans le premier cas, selon les renseignements obtenus auprès de la Division de l'énergie, de l'environnement et des expertises, les travaux de mise aux normes étaient presque complétés en date du 8 février 2007. Il restera à demander le certificat du vérificateur agréé pour finalement procéder à la demande de renouvellement du permis d'utilisation.

Dans le cas du réservoir du Centre Claude-Robillard, cette Division avait obtenu une soumission pour la réalisation de travaux de mise aux normes. Toutefois, jugeant trop élevé le montant de la soumission reçue et pour s'assurer que les travaux réalisés seront conformes, la Division s'apprête à demander une nouvelle évaluation des travaux à réaliser pour ensuite retourner en appel d'offres pour la réalisation de ces travaux.

Recommandations

La Direction des immeubles devrait s'assurer de mettre à jour l'inventaire des réservoirs pour tous les produits pétroliers visés par la Loi (essence, diesel, mazout et huiles usées) pour ensuite s'assurer que la Ville détient tous les permis d'utilisation requis.

De plus, pour les réservoirs situés à l'hôtel de ville de Montréal et au Centre Claude-Robillard, elle devrait s'assurer de renouveler les permis d'utilisation d'équipement pétrolier à risque élevé requis dans les meilleurs délais.

Enfin, elle devrait prendre les mesures pour qu'à l'avenir, toutes les démarches nécessaires soient entreprises au moment opportun pour s'assurer de détenir des permis d'utilisation valides en tout temps. Cela viserait à rendre plus sécuritaires les installations, et ce, dans de meilleurs délais, et permettrait de réduire les risques de se voir imposer une amende, à la limite, de ne plus pouvoir se faire approvisionner ou utiliser un réservoir en vertu de la Loi.

Actions proposées par la Direction des immeubles

- 1) « La section Énergie et environnement détient l'inventaire des installations pétrolières à risque élevé demandant un permis d'utilisation pour les immeubles des neuf arrondissements de l'ex-Ville de Montréal. L'inventaire des autres types d'installations pétrolières sera réalisé par la Division de la gestion des travaux d'entretien. » (**Échéancier prévu : juillet 2007**)
- 2) « Les travaux de mises aux normes du réservoir principal de la génératrice de l'hôtel de ville sont en chantier depuis l'automne 2006 et seront terminés d'ici la fin avril 2007. Le vérificateur agréé

confirmera la conformité de l'installation pour ensuite faire le pont avec le ministère des Ressources naturelles et de la Faune pour l'émission du permis. (Échéancier prévu : juin 2007)

Les travaux de mises aux normes de l'installation pétrolière de la génératrice du centre sportif Claude-Robillard seront terminés d'ici la fin juillet 2007. Le vérificateur agréé confirmera la conformité de l'installation pour ensuite faire le pont avec le ministère des Ressources naturelles et de la Faune pour l'émission du permis. » (Échéancier prévu : septembre 2007)

- 3) « *Les inspections par les professionnels accrédités en vue de la réémission des permis sont maintenant effectuées au moins six mois avant la date de renouvellement des permis. » (Échéancier : février 2007)*

Arrondissement Pierrefonds-Roxboro

Nous avons réalisé nos travaux auprès de la Direction des travaux publics responsable de la tenue de l'inventaire des réservoirs de produits pétroliers. Cette Direction est également responsable de veiller à la réalisation des vérifications, des inspections, de l'entretien ainsi que de l'obtention et du renouvellement des permis pour trois des quatre réservoirs de l'arrondissement.

Pour le quatrième réservoir, situé au Port de plaisance de Pierrefonds, l'arrondissement en a confié l'opération à un concessionnaire qui a notamment la responsabilité de renouveler le permis d'utilisation du réservoir et de s'assurer que les vérifications, les inspections et l'entretien sont réalisés. C'est à la Direction de la culture, des sports et loisirs et du développement social que revient la responsabilité de s'assurer que le concessionnaire détient un permis valide.

Nous avons obtenu l'inventaire des réservoirs d'essence et de diesel, de mazout et d'huiles usées auprès de ces directions en vue de déterminer ceux qui étaient des équipements à risque élevé selon les critères prévus à la Loi. Cet inventaire contient :

- trois réservoirs d'essence ou de diesel classés parmi les équipements pétroliers à risque élevé qui nécessitent un permis d'utilisation ;
- aucun réservoir de mazout ;
- un réservoir souterrain d'huiles usées qui nécessite un permis.

Pour tous ces réservoirs, nous nous sommes assurés que des permis d'utilisation étaient en vigueur au moment de nos travaux de vérification et que des certificats délivrés par des vérificateurs agréés garantissant le résultat favorable de leur vérification étaient conservés.

Pour un de ces réservoirs d'essence, soit celui situé au Port de plaisance de Pierrefonds, le permis expirait le 31 janvier 2007. Selon les renseignements obtenus auprès d'un représentant de la Direction de la culture, des sports et loisirs et du développement social, la demande de renouvellement n'a été transmise au ministère des Ressources naturelles et de la Faune que le 12 février 2007.

De plus, au cours de notre visite des lieux, nous avons constaté que le jaugeage hebdomadaire requis par la Loi lorsque le titulaire de permis ne se sert pas de son système pour une période inférieure à 180 jours, n'était pas effectué. Ce jaugeage vise à s'assurer que le niveau d'essence ne diminue pas, pour ainsi permettre de détecter si une fuite se produit.

Recommandations

La Direction de la culture, des sports et loisirs et du développement social de l'arrondissement devrait :

- **obtenir, dans les meilleurs délais, le permis d'utilisation d'équipement pétrolier à risque élevé pour le réservoir situé au Port de plaisance de Pierrefonds et entreprendre, à l'avenir, les démarches nécessaires au moment opportun pour ainsi s'assurer de détenir un permis d'utilisation valide en tout temps ;**
- **s'assurer que le concessionnaire de ce port de plaisance effectue les jaugeages hebdomadaires requis par la Loi pour la période durant laquelle les équipements pétroliers ne servent pas, pour ainsi permettre de détecter si une fuite se produit.**

Actions proposées par l'Arrondissement Pierrefonds-Roxboro

- 1) *« Le permis a été obtenu le 16 février 2007. Au renouvellement, en 2009, faire le changement de période de renouvellement durant la saison d'opération (été, août) afin de faciliter la coordination. »*
(Échéancier prévu : 31 août 2007)
- 2) *« Afin de faire un suivi constant des jaugeages hebdomadaires, nous demandons au concessionnaire de nous fournir un tableau mensuel des quatre jaugeages. Cela nous permettra de s'assurer que les vérifications seront faites régulièrement et d'aviser au besoin. »*
(Échéancier prévu : 31 mai 2007)

SITE

Nos travaux ont été réalisés auprès de la Direction de l'épuration des eaux usées responsable des vérifications, des inspections et de l'entretien des réservoirs qu'elle utilise. Elle est également responsable de s'assurer de détenir un permis d'utilisation valide.

Nous avons obtenu l'inventaire des réservoirs utilisés par la station d'épuration des eaux usées qui contient sept réservoirs (quatre pour l'essence ou le diesel, deux pour le mazout et un pour les huiles usées) en vue de déterminer ceux qui représentaient des équipements à risque élevé selon les critères prévus dans la Loi.

Parmi ces réservoirs, six sont classés comme des équipements pétroliers à risque élevé selon la Loi. Pour ces réservoirs, nous nous sommes assurés qu'un permis d'utilisation d'équipement pétrolier à risque élevé était en vigueur au moment de notre vérification et qu'un certificat délivré par un vérificateur agréé garantissant le résultat favorable de sa vérification était conservé.

De plus, étant donné l'échéance du permis, soit le 31 janvier 2007, nous avons obtenu le nouveau certificat du vérificateur agréé daté du 31 janvier 2007 couvrant les six réservoirs de la station d'épuration des eaux usées. Selon les renseignements obtenus auprès du Ministère, le permis a été délivré le 3 février 2007.

Recommandation

La Direction de l'épuration des eaux usées devrait prendre des mesures en vue de s'assurer qu'à l'avenir, toutes les démarches nécessaires sont entreprises au moment opportun pour s'assurer de détenir un permis d'utilisation valide en tout temps. Cela permettrait de réduire les risques de se voir imposer une amende.

Actions proposées par la Direction de l'épuration des eaux usées

« Le mandat relatif à l'inspection annuelle a déjà été octroyé à notre vérificateur agréé et la date cible pour l'émission du certificat de vérification par notre vérificateur agréé a été fixée au 15 janvier 2009, soit 16 jours avant le 31 janvier 2009, date limite fixée en vertu de la réglementation. » (Échéancier prévu : 8 mars 2007)

ESTIMATION DES COÛTS DE CONTRATS D'EXÉCUTION DES TRAVAUX

CONTEXTE

Année après année, la Ville de Montréal doit procéder à des investissements en immobilisation de plus en plus importants, ayant trait au développement, à la réhabilitation et au remplacement d'équipements, d'installations et d'infrastructures.

L'élaboration du nouveau modèle organisationnel, rendu officiel par l'adoption du projet de loi 33, en décembre 2003, confère aux arrondissements davantage de pouvoirs et de responsabilités en matière de dépenses d'immobilisation. Ils déterminent donc les projets d'investissements à inclure à leur programme triennal d'immobilisations (PTI) en fonction de leurs priorités, et gèrent les budgets nécessaires à leur réalisation.

Bon nombre des projets planifiés au PTI des arrondissements (244 M\$ en 2004) et autres unités d'affaires de la Ville (349 M\$, dont 41 M\$ pour la CSE en 2004), concernent l'exécution de divers travaux, notamment les travaux liés à la réfection routière, au réaménagement de parcs ou à la construction d'infrastructures nouvelles. L'exécution de ces travaux est souvent confiée, par voie d'appel d'offres public, à des entrepreneurs externes spécialisés dans le domaine.

Les ressources financières nécessaires à ces investissements étant restreintes par rapport à l'ampleur des besoins exprimés, il devient d'autant plus important de bien estimer les coûts, en vue de faciliter le choix des projets à inclure au PTI et de prévoir les sommes requises à leur réalisation aux meilleurs coûts possible.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Notre vérification avait pour but d'examiner les estimations de coûts préalables à la réalisation des projets et le contrôle des dépenses contingentes.

Plus particulièrement, nous avons examiné, pour des contrats sélectionnés, les estimations sommaires présentées aux élus, les estimations détaillées des coûts préparées avant de procéder au lancement de l'appel d'offres public, les analyses comparatives réalisées entre ces estimations, les soumissions reçues et les coûts réels. Finalement, nous avons examiné les contrôles entourant l'approbation des travaux contingents.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur des contrats d'exécution de travaux octroyés au cours de l'année 2004 au sein des unités d'affaires suivantes : arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds, Saint-Léonard, Verdun, Ville-Marie, et de la Commission des services électriques. Quelques contrats octroyés en 2005 ont également été sélectionnés, afin de tenir compte de la mise en œuvre, en début de cette année, du transfert des ressources en ingénierie urbaine du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE) aux arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal et du fait qu'un arrondissement (Saint-Léonard) avait mis en application de nouvelles pratiques de gestion au cours de cette même année.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Pour chacun des arrondissements, les priorités d'investissements présentées au conseil d'arrondissement se traduisent par l'inscription de projets au PTI lesquels sont par la suite déposés au comité exécutif de la Ville, en vue de leur adoption par le conseil municipal. Pour la Commission des services électriques (CSE), les priorités d'investissements constituant le PTI sont présentées à son conseil d'administration pour ensuite être approuvées par le comité exécutif de la Ville en vue de son adoption par le conseil municipal.

Le PTI prévoit une variété de projets d'immobilisation que les unités d'affaires comptent réaliser en vue de répondre aux besoins des citoyens ou des usagers, et d'améliorer la qualité du milieu de vie, en tenant compte des contraintes budgétaires existantes.

Notamment en raison des ressources limitées, tant humaines que matérielles, et du niveau d'expertise pouvant être requis selon la nature des travaux prévus, la réalisation de certains projets d'immobilisation est confiée à des entreprises privées.

Pour se faire, les principales étapes à franchir se résument ainsi : préparation d'une estimation sommaire des coûts, sélection du projet à réaliser, inspection du site, obtention d'études ou d'analyses spécialisées, élaboration des plans et des devis, estimation détaillée des coûts et préparation du bordereau de soumission, lancement de l'appel d'offres public, préparation des sommaires décisionnels en vue de l'approbation du contrat et finalement, le suivi des coûts réels.

Estimation des coûts d'un projet

Préalablement à l'octroi d'un contrat, l'estimation des coûts est un exercice fondamental. Parmi les principales raisons justifiant son importance, mentionnons que l'estimation des coûts servira d'une part à évaluer les sommes nécessaires à la réalisation d'un projet selon les enveloppes budgétaires

disponibles, et, d'autre part, à évaluer plus objectivement les soumissions reçues à la suite du lancement de l'appel d'offres et à exercer un suivi sur les coûts.

Au cours de la réalisation de nos travaux de vérification, nous avons pu observer deux principaux types d'estimations. Dans un premier temps, une estimation sommaire des coûts d'un projet, qui est réalisée au moment de l'élaboration du PTI et, dans un deuxième temps, une estimation de coûts plus détaillée, qui est préparée en vue du lancement de l'appel d'offres.

Estimation sommaire des coûts

Détermination de l'estimation sommaire des coûts

Compte tenu de l'enveloppe budgétaire qui leur est allouée, les unités d'affaires de la Ville doivent dresser la liste des projets qu'elles comptent inscrire au PTI. Dans le cadre de cette planification, les gestionnaires responsables des différentes unités administratives concernées proposent une liste de projets potentiels, accompagnée d'une estimation sommaire des coûts nécessaires à leur réalisation.

Ces estimations sommaires présentées aux élus, bien qu'elles ne comportent pas le même degré de précision que celles qui seront ultérieurement préparées en vue du lancement de l'appel d'offres, doivent néanmoins être suffisamment fiables pour favoriser une prise de décision éclairée quant au choix des projets et à l'allocation judicieuse des budgets requis à la réalisation de ceux-ci.

Étant donné qu'au moment de la préparation de ces estimations, les plans et les devis ne sont généralement pas encore élaborés, ces évaluations sont bien souvent calculées selon certains paramètres ou hypothèses posées, notamment, en ce qui a trait au type d'intervention (p. ex. PRR : réhabilitation complète par rapport au planage et revêtement de la chaussée), aux superficies à couvrir et au coût général.

Pour les projets liés à la réfection routière et aux infrastructures souterraines, nous constatons que de façon générale, ces estimations se calculent en utilisant un coût unitaire général (p. ex. \$/mètre linéaire) incluant l'ensemble des frais prévisibles pour la réalisation du projet, que l'on multiplie par les superficies inventoriées par tronçons de rues. Selon les renseignements obtenus, ces coûts unitaires généraux se fondent, entre autres, sur l'expérience et l'historique de soumissions antérieurement reçues pour des travaux similaires, auxquels certaines modifications peuvent être apportées, afin de tenir compte des particularités du marché (p. ex. taux d'inflation, hausse du prix du carburant).

En vue d'évaluer la justesse des hypothèses posées, nous avons procédé à une analyse comparative des estimations sommaires réalisées, avec les estimations détaillées préparées ultérieurement, et ce, pour les unités d'affaires où la disponibilité des renseignements nous permettaient de le faire.

Or, dans certains cas, cette analyse nous a permis de constater des écarts suffisamment importants pour que les hypothèses de départ puissent être remises en doute. Cependant, dans d'autres cas, les écarts observés nous apparaissaient acceptables.

Ainsi, au sein des arrondissements Ahuntsic-Cartierville et Ville-Marie, l'examen des contrats portant sur le PRR nous a permis d'observer des écarts importants, atteignant parfois jusqu'à 61 % de différence. Les explications obtenues au regard des écarts les plus importants mettent en évidence le fait que des hypothèses de départ plus ou moins justes ont été posées, notamment en ce qui concerne la nature ou l'ampleur des travaux à réaliser, ou encore en ce qui a trait au coût unitaire total utilisé pour ces estimations (voir tableau page 90).

En ce qui concerne l'arrondissement Saint-Léonard (voir tableau page 91), bien que les contrats examinés portant sur le PRR n'aient pas révélé d'écarts aussi importants ayant permis de remettre en cause les hypothèses posées (écarts variant de moins de 1 % à 31 %), l'arrondissement a néanmoins entrepris, au cours de 2005, des mesures qui lui permettront de préparer à l'avance la programmation des travaux de réfection de rues pour l'année 2006.

Ainsi, à l'automne 2005, un contrat de services professionnels a été octroyé à une firme d'ingénierie afin de procéder, pour une liste de rues préalablement approuvée, à l'échantillonnage des matériaux de la structure de la chaussée, à leur analyse ainsi qu'à la recommandation des techniques d'intervention appropriées. Selon des renseignements obtenus, les résultats de ces analyses permettront de procéder plus rapidement à la préparation des plans et des devis, ainsi qu'à la préparation d'estimations détaillées pour plusieurs tronçons de rues, de façon à ce que les élus puissent faire des choix mieux éclairés pour l'allocation des budgets disponibles. À notre avis, ces mesures s'assimilent à de bonnes pratiques de gestion en vue de faciliter la planification des travaux à réaliser, d'autant plus que cela devrait permettre de procéder au lancement des appels d'offres plus tôt en début d'année, alors que les carnets de commandes des entrepreneurs ne sont pas encore remplis et qu'il est légitime de croire que les prix offerts seront meilleurs.

En ce qui concerne l'arrondissement Pierrefonds, les travaux de vérification effectués nous ont permis de déceler des écarts non importants, variant de 0 % à 2 %. Toutefois, pour en arriver à ces écarts, les travaux à réaliser ont été réduits au moment de l'estimation détaillée par rapport à ceux prévus à l'estimation sommaire. Ainsi, pour deux des contrats examinés (contrats n° 5 et n° 7), le nombre de mètres linéaires de rues faisant l'objet de réfection a été réduit de 11 % et de 15 % (voir tableau page

90). Bien que cette réduction nous apparaisse acceptable dans les circonstances, nous croyons néanmoins que cette information devrait être formellement divulguée au conseil d'arrondissement. En effet, en acceptant les projets du PTI contenant les estimations sommaires, le conseil d'arrondissement s'attend à ce que tous les travaux prévus à ces projets, fassent l'objet du lancement de l'appel d'offres et soient par la suite réalisés.

Quant à l'arrondissement Verdun et la CSE (voir tableau pages 91 et 92), nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la fiabilité des estimations sommaires préparées. En effet, en ce qui concerne les contrats examinés de l'arrondissement Verdun, un cas indiquait que l'estimation sommaire avait été réalisée, mais pas l'estimation détaillée, alors que dans les autres cas examinés, une estimation sommaire des coûts aurait été réalisée sans être conservée. Pour ce qui est de la CSE, il s'avère que les contrats examinés ne faisaient pas partie de la planification annuelle prévue à l'origine au PTI. En conséquence, comme la décision de réaliser ces projets a été prise en cours d'année, il n'était plus pertinent de procéder à l'estimation sommaire des coûts.

Rappelons que l'estimation sommaire des coûts, présentée aux élus, doit fournir une information suffisamment fiable pour servir de guide et favoriser ainsi des choix éclairés quant à l'allocation des budgets disponibles pour la confection du PTI. Par conséquent, nous sommes d'avis que certaines unités d'affaires auraient avantage à réévaluer leur façon de faire pour l'établissement de cette estimation.

Recommandations

Nous recommandons que la Direction des travaux publics de l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville et Ville-Marie prennent les mesures qui s'imposent pour établir le plus précisément possible l'estimation sommaire des coûts des divers projets, en vue de favoriser une prise de décision éclairée quant au choix des projets à retenir pour le PTI.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« La préparation du PRR sera amorcée dès l'automne en vue d'une réalisation l'été suivant :

- *Inspection sommaire des rues visées par le PRR ; (Échéancier prévu : octobre 2005)*
- *Transmission de la liste des rues au Laboratoire de la Ville de Montréal pour l'évaluation du niveau de détérioration ; (Échéancier prévu : novembre 2005)*
- *Préparation de l'estimation sommaire selon les recommandations transmises par le Laboratoire ; (Échéancier prévu : décembre 2005)*
- *Révision de la liste. » (Échéancier prévu : février/mars 2006)*

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Nous avons déposé à la Direction générale une proposition de programme d'entretien pour tout l'arrondissement, pour la période 2006 à 2010, avec la liste des rues nécessitant une intervention. **(Échéancier prévu : janvier 2006)**

La liste provisoire établie pour 2006 représente en quantité le double des rues sur lesquelles nous pouvons travailler cette année, ce qui va nous donner une liste provisionnelle pour 2007 que nous utiliserons pour préparer les plans et les devis dès l'automne 2006. Les inspections d'aqueducs et d'égouts ainsi que de laboratoires seront faites au cours de l'été 2006. » **(Échéancier prévu : septembre 2006)**

De plus, en vue d'améliorer la qualité de l'information transmise concernant la réalisation des travaux prévus au PTI, la Direction des travaux publics de l'arrondissement Pierrefonds devrait informer formellement le conseil d'arrondissement lorsque des travaux contenus aux documents de l'appel d'offres diffèrent de ceux qui sont prévus à l'estimation sommaire. Cette information devrait être soumise, au plus tard, au moment de l'octroi du contrat.

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Le sommaire décisionnel pour l'octroi du contrat mentionnera, s'il y a lieu, les modifications qu'il pourrait y avoir entre l'estimation sommaire et les documents d'appel d'offres. » **(Échéancier prévu : septembre 2006)**

Documentation de l'estimation sommaire des coûts

La documentation de l'estimation sommaire des coûts et des hypothèses sous-jacentes à son calcul est importante. En effet, cet élément permet, d'une part, d'appuyer les décisions quant au choix des projets à réaliser et à la détermination des budgets requis. D'autre part, elle facilitera ultimement l'analyse des écarts dégagés par rapport aux estimations détaillées. Compte tenu des travaux effectués, nous constatons, pour l'arrondissement Ville-Marie, que la documentation des estimations sommaires était satisfaisante dans deux cas alors que dans un autre nous n'avons pu retracer de copie de l'estimation sommaire des coûts.

Pour les arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds et Saint-Léonard, nous constatons que certaines améliorations pourraient être apportées. Ainsi, bien que le chiffre total de l'estimation sommaire établi pour un projet apparaît aux documents présentés, nous ne retraçons pas toujours de

documentation illustrant le détail des hypothèses retenues à la base du calcul effectué (p. ex. superficie retenue, constitution du coût unitaire général utilisé, nature des travaux prévus).

En ce qui concerne l'arrondissement Verdun, nous avons constaté que la documentation de l'estimé sommaire était adéquate dans un cas alors que dans les autres cas examinés, nous n'avons pu nous prononcer sur cet aspect, car l'estimé des coûts n'a pas été conservé. Finalement, pour la CSE, comme les projets examinés ne faisaient pas partie des travaux planifiés au PTI en début d'année, seule une estimation détaillée des coûts était requise.

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis que la documentation complète des estimations sommaires et des hypothèses posées contribuerait à l'amélioration continue du processus d'estimation, et ce, notamment en raison des analyses comparatives qui pourraient être effectuées plus aisément en vue d'apporter, le cas échéant, les modifications qui s'imposent pour la réalisation d'autres estimations.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds et Saint-Léonard de prendre les mesures qui s'imposent en vue d'améliorer la documentation des estimations sommaires établies, incluant les hypothèses posées, en vue d'appuyer les décisions quant aux choix des projets à réaliser et de faciliter l'analyse des écarts par rapport aux estimations détaillées.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Pour les contrats à prix unitaires du PRR, les soumissions de l'année précédente seront inscrites au système GESPRO dans le but d'établir des prix moyens qui seront éventuellement indexés.

La mesure est semblable pour les contrats forfaitaires du programme des parcs. » (Échéancier prévu : octobre 2005)

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Des notes aux dossiers seront ajoutées à cet effet. » (Échéancier prévu : septembre 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Léonard

« Tous les projets inscrits au PTI seront dorénavant accompagnés minimalement d'une estimation sommaire et si possible d'une estimation détaillée.

L'estimation doit inclure une description suffisamment précise des travaux pour que le décideur soit en mesure de comprendre l'ampleur des travaux inclus dans l'estimation.

Chaque estimation doit également faire référence à la source d'information utilisée pour établir les prix unitaires et forfaitaires. » (Échéancier prévu : juillet 2006)

Pour les mêmes raisons, nous recommandons à la Direction des travaux publics des arrondissements Verdun et Ville-Marie de conserver la documentation des estimations sommaires établies, incluant les hypothèses posées.

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« Une nouvelle note de service sera adressée à tous les employés concernés afin de régulariser cet aspect administratif de la gestion de projets et pour s'assurer que tous les documents nécessaires sont conservés pour chacun des projets. » (Échéancier prévu : avril 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Ces informations sont compilées dans le fichier informatique, et seront jointes en pièces attachées aux sommaires décisionnels. » (Échéancier prévu : avril 2006)

Estimation détaillée des coûts

Une estimation détaillée des coûts d'un projet doit être réalisée avant le lancement des appels d'offres. Dans un premier temps, elle sert à confirmer si l'ensemble des travaux prévus au cours de l'estimation sommaire est toujours réalisable, compte tenu du budget initial. Puis, à la suite du lancement des appels d'offres, elle permet de juger du caractère raisonnable des soumissions reçues afin de retenir le plus bas soumissionnaire conforme pour la réalisation des travaux.

Compte tenu de son importance, l'estimation détaillée, contenant les quantités de matériaux et les prix unitaires, doit être établie avec rigueur pour tous les projets.

Estimation des quantités de matériaux requis

Au moment du lancement d'un appel d'offres, le bordereau de prix se retrouve parmi les documents remis aux soumissionnaires. Dans le cas des travaux d'infrastructures, ce bordereau contient, entre autres, une description des items requis, l'unité de mesure ainsi que les quantités prévues apparaissant à l'estimation détaillée des coûts. Ainsi, les soumissionnaires doivent uniquement compléter les prix unitaires pour chacun des articles énumérés.

Par conséquent, compte tenu de l'importance de cette estimation des quantités de matériaux, tous les travaux préparatoires nécessaires se doivent d'être réalisés avant la finalisation de cette estimation. Parmi ces travaux, nous retrouvons, à titre d'exemple, les travaux d'arpentage, les études de sols, les inspections sur place, les inspections de conduites par le biais de caméra et la préparation de plans.

Par la suite, les quantités estimées doivent être fidèlement reflétées sur le bordereau de prix puisqu'une fois les prix unitaires ajoutés par l'entrepreneur, ce bordereau est comparé à l'estimation détaillée en vue d'évaluer le caractère raisonnable de la soumission reçue par rapport à son prix. Les quantités prévues apparaissant au bordereau de prix seront également utilisées pour exercer le suivi sur les quantités réelles au fur et à mesure de la réalisation des travaux.

Bien que nous n'ayons pas réalisé de travaux nous permettant de nous prononcer sur la fiabilité des quantités figurant à l'estimation détaillée, nous nous sommes néanmoins assurés que celles-ci étaient fidèlement reflétées sur le bordereau de prix.

Ainsi, nous avons constaté qu'à l'exception de l'arrondissement Pierrefonds, les quantités prévues apparaissant sur les bordereaux de prix correspondaient aux quantités des estimations détaillées préparées.

Concernant l'arrondissement Pierrefonds, pour trois des quatre contrats examinés (contrats n° 5, n° 6 et n° 7 (voir tableau page 90) de nombreux écarts de quantités ont été constatés entre les deux documents, relativement à différents articles. Pour ces trois contrats (réfection routière et réfection d'infrastructures souterraines), un gestionnaire que nous avons rencontré nous a mentionné que l'ensemble des travaux préparatoires a été réalisé avant la préparation de l'estimation détaillée. Cependant, d'autres inspections ont eu lieu après l'approbation de l'estimation détaillée. Cela a donné lieu à des modifications des quantités pour plusieurs articles des bordereaux de prix, et ce, sans avoir revu les estimations dûment approuvées. Une analyse de ces modifications nous a permis de constater que même si la valeur monétaire de chacune des quantités modifiées peut parfois être importante, la valeur monétaire générale de l'ensemble de ces modifications n'était pas importante.

Toutefois, le fait de ne pas mener à terme tous les travaux préparatoires avant que l'estimation détaillée soit approuvée augmente les risques que des quantités prévues inscrites sur les bordereaux de prix soient erronées. Cela rend plus difficile la comparaison entre les prix soumissionnés et ceux de l'estimation détaillée.

Recommandations

Nous recommandons que la Direction des travaux publics de l'arrondissement Pierrefonds s'assure de réaliser tous les travaux préparatoires requis avant l'approbation de l'estimation détaillée afin d'améliorer l'estimation des crédits nécessaires et de favoriser l'obtention des meilleurs prix possible.

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Les travaux préparatoires justifiables seront réalisés avant l'appel d'offres et l'estimation sommaire sera modifiée en conséquence. » (Échéancier prévu : septembre 2006)

De plus, la Direction des travaux publics de l'arrondissement Pierrefonds devra également s'assurer que les quantités apparaissant sur le bordereau de prix reflètent fidèlement celles de l'estimation détaillée.

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Les estimations sommaires seront modifiées pour être conformes au bordereau de soumission. » (Échéancier prévu : septembre 2006)

Établissement des prix unitaires

L'estimation des prix unitaires des matériaux doit être établie selon une méthode permettant d'obtenir une information fiable sur le coût le plus probable des travaux prévus afin de permettre aux gestionnaires de confirmer la réalisation du projet, de s'assurer que les prix soumis sont raisonnables et de recommander ou non aux élus l'adjudication du contrat. Par ailleurs, d'autres mécanismes de surveillance doivent être mis en place pour s'assurer que les prix soumis par les entrepreneurs correspondent aux meilleurs prix.

Selon les renseignements obtenus, bien que la façon d'établir les prix unitaires puisse légèrement varier d'une unité d'affaires à l'autre, elle s'appuyait sur les soumissions antérieures et tenait compte de certaines variations du marché (p. ex. prix de l'essence).

Cependant, à l'exception de l'arrondissement Ville-Marie, nous n'avons pas été en mesure de retracer aisément la provenance des prix unitaires utilisés de même qu'une documentation des hypothèses posées en vue d'apporter des modifications liées aux variations du marché. En ce qui concerne l'arrondissement Verdun, comme les estimations détaillées n'ont pas toujours été conservées, nous n'avons pu effectuer ce rapprochement. Finalement, pour la CSE, cette observation s'applique uniquement aux prix unitaires ne figurant pas sur la liste de prix (codes spéciaux). Par conséquent, il nous est difficile de nous prononcer sur la fiabilité de tous les prix unitaires utilisés.

De plus, nous croyons que l'utilisation d'une méthode, s'appuyant principalement sur les soumissions antérieures, ne fournit pas aux unités d'affaires l'assurance raisonnable que les soumissions reçues sont représentatives des coûts habituels sur les marchés pour ces travaux. En effet, cette façon de faire ne permettrait pas de détecter des situations où surviendrait une surenchère des prix sur le marché et, par conséquent, d'optimiser la quantité des travaux réalisés compte tenu des crédits disponibles.

Ainsi, en vue de corroborer les prix unitaires utilisés et d'obtenir un plus grand degré d'assurance que les prix soumis sont raisonnables, d'autres mécanismes doivent être utilisés de façon sporadique. À titre d'exemple, la comparaison des prix obtenus avec d'autres entités ou unités d'affaires comparables, la comparaison des prix obtenus au cours d'une seconde estimation réalisée à l'aide d'une autre méthode ou par une firme externe indépendante pourraient être des mécanismes permettant d'accroître cette assurance.

À cet effet, les gestionnaires rencontrés nous ont mentionné qu'ils n'utilisaient pas d'autres mécanismes particuliers leur permettant d'exercer une surveillance sur les prix soumis.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds, Saint-Léonard et Verdun, ainsi qu'à la Direction de la Commission des services électriques, d'améliorer la documentation appuyant les prix unitaires utilisés, en vue de faciliter la comparaison entre les soumissions reçues et l'estimation détaillée.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Les prix unitaires utilisés pour les estimations détaillées seront établis à partir des données compilées l'année précédente. » (**Échéancier prévu : avril 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Des notes aux dossiers seront ajoutées à cet effet. » (**Échéancier prévu : septembre 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Léonard

« Une banque de données de référence sera constituée afin d'uniformiser le travail des estimateurs et inclura les documents suivants :

- Document standard (RSmeans, taux de location de machinerie, etc.) ;
- Document interne fixant des prix unitaires fondés sur les soumissions antérieures ;
- Document externe établissant des prix unitaires à partir d'une méthode de coûts de revient (voirie seulement). » (**Échéancier prévu : janvier 2007**)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« La comparaison entre le prix unitaire des soumissions obtenues et l'estimation détaillée basée sur la liste des prix unitaires de l'arrondissement sera commentée par le gestionnaire du projet dans le dossier décisionnel. Un écart important (plus de 25 %) pour un projet spécifique fera l'objet d'une vérification auprès d'une firme spécialisée dans l'évaluation des coûts avant de faire l'objet d'une recommandation auprès des instances.

Il serait néanmoins intéressant que l'arrondissement puisse utiliser les prix unitaires évalués par le service d'approvisionnement de la Ville de Montréal pour des projets de même nature. Cette façon de faire permettrait à tous d'avoir une base de comparaison similaire et fiable. Nous serions d'ailleurs disponibles à participer à un comité ad hoc sur le sujet, de manière à développer une certaine façon de faire qui pourrait être bénéfique à tous (prix unitaire estimé, suivi des soumissions, tableaux comparatifs, etc.). À cet égard, la comparaison des coûts (pour les mêmes types de travaux) entre tous les arrondissements et les services de la Ville pourrait être très bénéfique. » (**Échéancier prévu : mai 2006**)

Actions proposées par la Commission des services électriques

« Nous procéderons à la rédaction d'une procédure qui contiendra les exigences à respecter au moment de l'établissement des prix des codes spéciaux, incluant la documentation liée à l'établissement de ces prix. » **(Échéancier prévu : juin 2006)**

De plus, nous recommandons que la Direction des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, de Pierrefonds, de Saint-Léonard, de Verdun et de Ville-Marie, ainsi que la Direction de la Commission des services électriques, mettent en place d'autres mécanismes permettant d'exercer de façon sporadique une surveillance des prix soumis afin d'obtenir un degré d'assurance raisonnable qu'ils correspondent aux meilleurs prix possible.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Dans le cas d'une surenchère des prix, des comparaisons seront effectuées avec d'autres arrondissements, et le résultat sera soumis aux élus. » **(Échéancier prévu : avril 2007)**

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Des estimations fondées sur des quantités temps et matériel seront effectuées de façon sporadique. » **(Échéancier prévu : septembre 2006)**

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Léonard

« Mettre en place un mécanisme d'échange d'information avec les arrondissements voisins et des consultants externes afin de comparer les tendances des prix courants.

Mandater une firme d'ingénierie pour établir une méthode d'estimation différente fondée sur des coûts de matériaux, de machinerie et de main-d'œuvre (applicable aux travaux de réfection routière seulement).

Pour les travaux d'envergure ne pouvant être estimés par une méthode fondée sur les coûts de revient, mandater une firme indépendante pour valider les estimations. » **(Échéancier prévu : janvier 2007)**

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« L'arrondissement propose de vérifier annuellement la liste des prix unitaires dans au moins deux autres arrondissements, pour des travaux similaires, afin d'obtenir le degré d'assurance requis. »
(Échéancier prévu : janvier 2007)

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Les prix obtenus seront comparés aux prix obtenus par les quelques autres arrondissements au moment des appels d'offres 2006. » (Échéancier prévu : juin 2006)

Actions proposées par la Commission des services électriques

« Analyse et établissement de mécanismes de comparaison des coûts unitaires en vue de s'assurer que les prix soumis sont les meilleurs possible.

Vérifier auprès de nos partenaires (HQ, Ville, Bell) la possibilité de procéder à des échanges d'informations sur les prix.

Analyser divers mécanismes permettant d'établir les prix de revient.

Recommander le mécanisme optimal pour la CSE. » (Échéancier prévu : juin 2007)

Établissement d'une provision pour dépenses contingentes

L'établissement d'une provision pour dépenses contingentes vise à couvrir le coût des travaux supplémentaires ou imprévus qui pourraient survenir et s'avérer nécessaires pour la réalisation d'un projet.

Cette somme qui viendra s'ajouter aux coûts de l'estimation détaillée des travaux à réaliser doit, d'une part, être établie en fonction d'une analyse des risques que surviennent des imprévus au cours de la réalisation des travaux. D'autre part, elle doit tendre à être la plus basse possible pour favoriser une gestion plus serrée des coûts.

Au moment de la réalisation de nos travaux, nous avons constaté que les arrondissements Ville-Marie, d'Ahunsi-Cartierville et de Verdun déterminaient cette provision à l'égard de chacun des projets, en appliquant généralement 10 % au montant estimé des coûts. Cette façon de faire nous a amené à nous interroger sur la pertinence d'appliquer un pourcentage fixe pour l'établissement de la provision.

D'autant plus que le degré de précision recherché à l'étape de la préparation de l'estimation détaillée devrait tendre à diminuer l'importance de la provision pour dépenses contingentes.

D'ailleurs, pour l'arrondissement Pierrefonds et la CSE, l'estimation de cette provision varie plutôt dans des proportions de 4 à 6 % pour l'un et de 10 à 15 % pour l'autre, en fonction d'éléments tels que la nature des travaux et la connaissance du milieu ou encore du degré de précision des estimations de coûts établies, compte tenu des travaux préparatoires réalisés.

En ce qui concerne l'arrondissement Saint-Léonard, nous avons observé qu'il n'était pas pratique courante, au moment de l'estimation détaillée des coûts d'un projet, d'inclure une provision pour dépenses contingentes. En effet, l'arrondissement Saint-Léonard prévoit plutôt qu'une demande de crédits additionnels doit être adressée au conseil d'arrondissement lorsque des dépenses imprévues surviennent, et que le dépassement de l'enveloppe budgétaire approuvée à l'origine pour l'exécution des travaux prévus au contrat devient inévitable.

En conclusion, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de définir les principaux critères à considérer pour établir cette provision en fonction d'une analyse des risques inhérents au projet (p. ex. nature ou complexité des travaux à réaliser, nouveauté de ceux-ci par rapport à d'autres travaux récurrents, situation géographique des travaux à réaliser, etc.).

Par ailleurs, l'examen des différents contrats nous a également permis de constater qu'il n'existait aucune documentation à l'appui des critères retenus pour établir la provision pour dépenses contingentes. À cet effet, très peu d'explications ont pu nous être fournies. Ainsi, en vue de favoriser l'établissement d'une provision pour dépenses contingentes appropriée à chacun des contrats, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de consigner au dossier les critères de risque identifiés pour évaluer l'importance de cette provision.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Verdun et Ville-Marie de prendre les mesures qui s'imposent, afin que l'établissement de la provision pour dépenses contingentes s'appuie sur une évaluation des risques inhérents au projet, en vue de favoriser une gestion des coûts plus rigoureuse.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Le montant établi pour les dépenses contingentes sera fixe et calculé par le chargé de projet à partir d'un pourcentage de l'estimation. Le pourcentage utilisé pour déterminer les coûts sera évalué en fonction des risques inhérents au projet et il sera inconnu des entrepreneurs pour éviter de les influencer. » (**Échéancier prévu : avril 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« La provision pour dépenses contingentes de X % est une valeur admise et utilisée depuis fort longtemps dans le domaine du génie civil municipal.

Nous sommes d'avis que les mesures prévues par l'arrondissement pour le contrôle des dépenses contingentes sont suffisantes pour éviter l'utilisation sans discernement de la provision pour dépenses contingentes prévues au projet.

En ce sens, nous ne croyons pas pertinent de modifier cet aspect du processus. »

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« L'établissement de la provision pour dépenses contingentes s'appuie sur une évaluation des risques inhérents au projet découlant :

- des résultats d'inspection d'aqueduc et d'égouts ; (**Échéancier prévu : 30 juin 2006**)
- des résultats d'échantillonnages de laboratoire. » (**Échéancier prévu : 30 septembre 2006**)

Nous recommandons à la Direction des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds, Verdun et Ville-Marie, ainsi qu'à la Direction de la Commission des services électriques, de consigner au dossier les critères de risque identifiés pour en évaluer l'importance, en vue d'appuyer l'établissement de la provision pour dépenses contingentes.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Toutes les informations pertinentes à l'évaluation des critères de risque seront consignées au dossier. » (**Échéancier prévu : janvier 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Des notes aux dossiers seront ajoutées à cet effet. » (**Échéancier prévu : septembre 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« La provision pour dépenses contingentes de X % est une valeur admise et utilisée depuis fort longtemps dans le domaine du génie civil municipal.

Nous sommes d'avis que les mesures prévues par l'arrondissement pour le contrôle des dépenses contingentes sont suffisantes pour éviter l'utilisation sans discernement de la provision pour dépenses contingentes prévues au projet.

En ce sens, nous ne croyons pas pertinent de modifier cet aspect du processus. »

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Les informations recueillies à la suite des demandes d'inspections d'aqueducs et d'égouts ainsi que d'échantillonnage par laboratoire seront consignées aux dossiers pour prises en compte dans l'évaluation des provisions pour dépenses contingentes. » (**Échéancier prévu : septembre 2006**)

Actions proposées par la Commission des services électriques

« Déposer au dossier les critères ayant servi à établir le pourcentage des travaux contingents. Modifier le système gestion de projets, s'il y a lieu, pour y intégrer cette information. Écrire une procédure pour expliquer le processus. » (**Échéancier prévu : juin 2006**)

Conservation et approbation des estimations détaillées

Compte tenu de l'importance de l'estimation détaillée, celle-ci se doit d'être approuvée par une personne responsable du contrôle de la qualité de l'information qui s'y retrouve. De plus, cette estimation doit être conservée puisqu'elle sert de fondement aux analyses d'écart dégagés au cours de la comparaison avec les soumissions reçues et les coûts réels. Cette manière facilite la reddition de compte des écarts importants constatés à l'ouverture des soumissions et en cours de travaux.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté, dans l'ensemble, que les estimations détaillées étaient conservées par les unités d'affaires. Seuls les arrondissements Verdun (dans trois cas sur quatre examinés) et de Pierrefonds (dans un cas sur quatre examinés) n'avaient pas conservé toutes leurs estimations détaillées relatives aux contrats examinés.

Quant aux approbations, nous avons observé différentes pratiques appliquées par les unités d'affaires. Ainsi, pour l'arrondissement Pierrefonds et Saint-Léonard, les estimations détaillées faisaient l'objet d'une approbation écrite par les personnes responsables.

Par ailleurs, pour les arrondissements Verdun, Ahuntsic-Cartierville et Ville-Marie, ainsi que la CSE, nous avons constaté que les estimations détaillées examinées ne contenaient pas toujours l'évidence d'une approbation. Selon les renseignements obtenus, elles auraient toutefois été approuvées verbalement par le gestionnaire immédiat.

Recommandations

Nous recommandons que la Direction des travaux publics des arrondissements Pierrefonds et Verdun conservent les estimations détaillées des coûts en vue d'être en mesure de démontrer les résultats des analyses comparatives réalisées au cours de l'adjudication du contrat et du suivi des coûts réels.

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Une copie de l'estimation préparée avant l'appel d'offres sera déposée au dossier. » (Échéancier prévu : septembre 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« L'arrondissement conserve habituellement une estimation détaillée des coûts pour chaque projet en planification. Cette estimation est réalisée lorsque le concept du projet est bien arrêté. Celle-ci prend la forme d'un bordereau de prix dont une copie vierge est ensuite utilisée lors de l'appel d'offres.

L'arrondissement prévoit poursuivre cette méthode et conservera les estimations détaillées des coûts. Le gestionnaire du projet devra s'assurer que cette pièce a bien été déposée au dossier corporatif dès sa création. » (Échéancier prévu : avril 2006)

De plus, nous recommandons que la Direction des travaux publics des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Verdun et Ville-Marie ainsi qu'à la Direction de la Commission des services électriques démontrent l'évidence que les estimations détaillées sont approuvées par une personne responsable en vue d'attester la fiabilité des données qui serviront à la prise de décision.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Les estimations seront approuvées par le chargé de projet qui prépare et scelle la soumission. »
(Échéancier prévu : janvier 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« L'estimation détaillée des coûts devra dorénavant être signée par le gestionnaire du projet, dans le cas où celui-ci est ingénieur reconnu par l'OIQ. Dans les autres cas, l'estimation détaillée devra être signée et datée par le chef de la division ingénierie de l'arrondissement (ingénieur, membre de l'OIQ) ou son remplaçant (ingénieur, membre de l'OIQ). La copie signée et datée sera versée au dossier. »
(Échéancier prévu : mai 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Les estimations détaillées seront approuvées par le chef de division des études techniques. »
(Échéancier prévu : automne 2006)

Actions proposées par la Commission des services électriques

« Établir des critères de vérification des estimations. Modifier la procédure sur les estimations en vue d'identifier les niveaux d'approbation. » **(Échéancier prévu : juillet 2006)**

Divulcation d'informations au moment du lancement d'appel d'offres

Le principal objectif du lancement d'un appel d'offres public est d'obtenir le meilleur prix possible pour des travaux qui respectent les exigences contenues dans un cahier des charges. Pour définir leur meilleur prix, les soumissionnaires doivent disposer de l'information relative aux travaux et aux exigences contenus dans ces cahiers des charges. Toutefois, les renseignements relatifs aux estimations de prix préparées par une unité d'affaires ne constituent pas une information nécessaire à

la préparation d'une soumission par des entrepreneurs et, par conséquent, ne devraient pas être divulgués. En effet, cette information pourrait influencer sur le prix offert.

Au cours de l'examen des dossiers constitués à l'appui des contrats sélectionnés, nous avons observé que le bordereau de soumission, inclus dans les documents d'appel d'offres, faisait généralement état de l'existence d'une provision pour dépenses contingentes. En effet, trois des six unités d'affaires visitées, soit les arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Verdun et Ville-Marie, indiquent toujours sur le bordereau de soumission le montant prévu à titre de provision pour dépenses contingentes. Étant donné que ces arrondissements utilisent généralement un taux de 10 % de l'estimation détaillée pour établir cette provision, tout soumissionnaire connaissant cette pratique peut facilement calculer le prix estimé par l'arrondissement pour le contrat visé.

À Pierrefonds, le bordereau de soumission contient également le montant d'une provision pour dépenses contingentes. Toutefois, étant donné que cet arrondissement n'utilise pas un pourcentage fixe pour établir sa provision, il est plus difficile de calculer avec précision le prix estimé.

À la CSE, la divulgation de l'existence d'une provision pour dépenses contingentes au bordereau de soumission est exprimée en pourcentage applicable au prix de sa soumission. Cette dernière façon de faire ne fournit pas d'indications quant à l'ampleur des coûts estimés par la Ville. Elle révèle néanmoins, comme pour les différentes façons de faire utilisées par les arrondissements, l'existence d'un budget supplémentaire disponible que les entrepreneurs pourraient être tentés de récupérer.

Pour ce qui est de l'arrondissement Saint-Léonard, aucune mention au titre de dépenses contingentes n'apparaît au formulaire de soumission, puisqu'il n'est pas pratique courante d'inclure une telle provision au cours du calcul de l'estimation détaillée des coûts.

Un autre renseignement apparaissant dans les documents remis aux soumissionnaires peut donner des indications quant à l'estimation des prix réalisée par l'unité d'affaires. En effet, il est d'usage d'exiger des entrepreneurs un cautionnement de soumission. Selon les renseignements obtenus, cette caution équivaut généralement à 10 % du prix total de la soumission et sert de garantie pour couvrir les frais supplémentaires que pourrait encourir la Ville en cas de retrait de la soumission par l'entrepreneur à qui le contrat aurait été adjudgé par résolution.

Pour les arrondissements Pierrefonds, Saint-Léonard, Verdun et Ville-Marie, nous avons constaté que les documents de soumission font état d'un pourcentage applicable au prix de la soumission, ce qui ne donne aucune indication sur le prix estimé. Cependant, nous avons observé que l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville et la CSE indiquent plutôt la caution exigée en dollars aux documents de soumission. De ce fait, au même titre que pour la provision pour contingences, nous sommes d'avis

que cette façon de faire indique aux entrepreneurs l'ordre de grandeur des budgets disponibles pour la réalisation des travaux et pourrait influencer sur les prix soumis.

Finalement, en plus des renseignements apparaissant sur les documents remis aux soumissionnaires, nous avons constaté au cours d'entrevues que des informations relatives aux estimations de prix étaient communiquées verbalement à des entrepreneurs qui en faisaient la demande. En effet, des gestionnaires des arrondissements Pierrefonds, Saint-Léonard, Verdun et Ville-Marie affirment qu'ils divulguent l'ordre de grandeur de leurs estimations aux entrepreneurs en faisant la demande. À l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville et à la CSE, les gestionnaires rencontrés nous ont informés qu'ils ne communiquaient pas cette information.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds, Verdun et Ville-Marie, ainsi qu'à la Direction de la Commission des services électriques, de revoir les pratiques administratives entourant la divulgation de la provision pour dépenses contingentes en vue de préserver la confidentialité de renseignements pouvant influencer sur l'obtention de soumissions aux meilleurs prix possible.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Le montant établi pour les dépenses contingentes sera fixe et calculé par le chargé de projet à partir d'un pourcentage de l'estimation évalué en fonction des risques inhérents au projet. » (Échéancier prévu : avril 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Nous continuerons d'avoir des taux variables de contingences. » (Échéancier prévu : septembre 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« Le montant des provisions pour travaux contingents ne sera plus inscrit sur le bordereau de prix à compléter par les entrepreneurs au moment de la préparation de leur soumission.

Cette provision sera indiquée en pourcentage du coût des travaux sur le bordereau des prix à compléter par le soumissionnaire. » (Échéancier prévu : avril 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Au moment des appels d'offres pour le PRR 2007, nous fixerons le montant des dépenses contingentes sur la base d'un pourcentage de la soumission de l'entrepreneur. Ce pourcentage sera évalué selon des informations obtenues à la suite des demandes d'inspections d'aqueducs et d'égouts ainsi que d'échantillonnage par laboratoire. » **(Échéancier prévu : février 2007)**

Actions proposées par la Commission des services électriques

« Modifier le devis, les formulaires et le système de gestion des projets de façon à retirer le montant des travaux contingents de la soumission de l'entrepreneur. Le montant des travaux contingents sera ajouté au contrat au moment de l'établissement du budget en vue de l'octroi du contrat. » **(Échéancier prévu : juillet 2006)**

Pour les mêmes raisons, nous recommandons également à la Direction de l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville et à la Direction de la Commission des services électriques de revoir leur façon de faire afin que le cautionnement exigé aux soumissionnaires ne soit plus indiqué en dollars, mais plutôt en pourcentage aux documents de la soumission.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« La caution sera indiquée en pourcentage de la valeur du contrat. » **(Échéancier prévu : avril 2006)**

Actions proposées par la Commission des services électriques

« Modifier le devis et les formulaires en vue de remplacer un montant par un pourcentage. » **(Échéancier prévu : avril 2006)**

Enfin, nous recommandons que les arrondissements Pierrefonds, Saint-Léonard, Verdun et Ville-Marie cessent de divulguer, aux soumissionnaires qui en font la demande, des informations relatives à la somme des estimations détaillées en vue de faire preuve d'équité dans le processus d'appel d'offres et favoriser l'obtention de meilleures propositions.

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Les informations relatives au budget et aux estimations détaillées ne seront plus divulguées. » **(Échéancier prévu : septembre 2006)**

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Léonard

« Émettre un avis aux intervenants de l'arrondissement impliqués dans l'émission des appels d'offres leur demandant de cesser cette pratique. **(Échéancier prévu : mars 2006)**

Émettre une directive pour les intervenants de l'arrondissement. » **(Échéancier prévu : avril 2006)**

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« L'arrondissement ne divulguera plus d'information relative aux estimations détaillées des coûts (plus particulièrement au cours du processus d'appel d'offres). Une directive en ce sens sera adressée par la direction générale de l'arrondissement à tout le personnel concerné.

L'information sera tenue confidentielle, dans la mesure du possible, par le gestionnaire du projet et les autres fonctionnaires de l'arrondissement. » **(Échéancier prévu : avril 2006)**

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Au cours des appels d'offres SP-24-06-02 et SP-24-06-03, les estimations détaillées n'ont pas été divulguées (ouverture des soumissions le 27 mars 2006). » **(Échéancier prévu : mars 2006)**

Analyses comparatives réalisées au moment de l'octroi de contrat

Les soumissions reçues doivent faire l'objet d'une analyse comparative avec l'estimation détaillée des coûts en vue de déterminer les écarts importants et de fournir les explications appropriées. Au moment de recommander l'adjudication ou non du contrat aux instances concernées, les résultats de l'analyse comparative doivent être fournis, en incluant l'explication des écarts importants. À cet effet, nous avons constaté les faits suivants :

À la suite de l'approbation d'une procédure opérationnelle en 2005, les gestionnaires de l'arrondissement Saint-Léonard doivent désormais fournir des explications au conseil d'arrondissement pour tout écart supérieur à 10 % et recommander ou non l'adjudication du contrat.

De plus, pour cet arrondissement, de même que pour l'arrondissement Ville-Marie et la CSE, nos travaux de vérification nous ont permis de constater que des rapports découlant de l'analyse comparative ont été produits et conservés au dossier. Ces rapports expliquent les écarts importants entre l'estimation détaillée et la plus basse soumission retenue, et illustrent les prix de l'estimation détaillée par rapport aux prix obtenus de l'ensemble des soumissionnaires. Nous avons constaté que

ces rapports font l'objet d'une reddition de compte par le biais de dossiers décisionnels préparés à l'intention du conseil d'arrondissement ou du conseil d'administration de la CSE, au moment de la recommandation relative à l'octroi de contrat.

Concernant plus particulièrement l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville, bien que des rapports d'analyse comparative ne soient pas documentés, l'estimation détaillée des coûts était toutefois fournie en pièce jointe au sommaire décisionnel au moment de l'octroi de contrat.

En ce qui concerne les arrondissements Verdun et Pierrefonds, des rapprochements entre les estimations détaillées des coûts et les soumissions reçues sont effectués, sans toutefois faire l'objet d'une documentation pour les écarts importants. De plus, les sommaires décisionnels préparés à l'intention des conseils d'arrondissement pour l'octroi des contrats examinés ne font pas état des résultats des comparaisons avec les estimations détaillées. Cependant, depuis 2005, selon les renseignements obtenus à l'arrondissement Pierrefonds, les montants des estimations détaillées apparaissent aux sommaires décisionnels sans toutefois être accompagnés d'explications lorsque des écarts importants surviennent.

En conclusion, nous sommes d'avis que les résultats d'analyses comparatives devraient être conservés aux dossiers. De plus, les sommaires décisionnels devraient toujours contenir les résultats des analyses comparatives entre les estimations détaillées et les soumissions reçues. Nos travaux de vérification ont d'ailleurs révélé, pour l'ensemble des contrats examinés, la présence d'écarts entre l'estimation détaillée et la plus basse soumission, variant de 1 % à 23 % et allant même jusqu'à 35 % et 40 % pour des contrats octroyés respectivement par les arrondissements Saint-Léonard et Ville-Marie.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction des travaux publics des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds et Verdun documentent l'analyse comparative entre les estimations détaillées et les soumissions reçues en y incluant les explications d'écarts importants, pour ensuite s'assurer d'en faire état au sommaire décisionnel, en vue de faciliter la prise de décisions.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Les données pour chacune des soumissions seront compilées dans un fichier Excel et seront analysées par le chargé de projet pour fournir les explications nécessaires dans le sommaire décisionnel préparé pour l'octroi du contrat. » (Échéancier prévu : mai 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Une comparaison entre l'estimation détaillée et le prix de soumission sera mentionné au dossier décisionnel et, s'il y a lieu, des explications seront données pour des écarts importants. » (**Échéancier prévu : septembre 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« Cette recommandation sera mise en place telle qu'énoncée.

Outre le tableau comparatif, le sommaire décisionnel contiendra également l'analyse comparative entre les estimations détaillées et les soumissions reçues. Une explication des écarts importants sera également faite en vue de faciliter la prise de décisions par les instances. Le dossier sera préparé par le gestionnaire du projet et endossé par le chef de division ingénierie. » (**Échéancier prévu : mai 2006**)

Contrôle des dépenses contingentes

Bien que l'exécution de travaux de construction comporte des risques de faire face à des situations imprévues qui pourraient survenir ou de modifications qui soient apportées aux travaux prévus dans le bordereau de soumission, l'utilisation de la provision pour dépenses contingentes doit être contrôlée rigoureusement en vue de limiter les coûts d'un projet.

Afin d'encadrer la gestion de ce type de dépenses, les unités d'affaires doivent disposer de règles claires en vue d'éviter toutes difficultés d'interprétation ou tout conflit potentiel au moment du règlement final du contrat. Ces règles doivent être connues tant par les entrepreneurs que par les employés impliqués dans le processus.

À cet effet, nos travaux de vérification visaient à examiner dans quelle mesure des contrôles suffisants étaient appliqués sur la provision pour dépenses contingentes, en ce qui concerne plus particulièrement l'autorisation préalable des travaux contingents et leur approbation une fois que ceux-ci sont réalisés.

Mentionnons qu'en ce qui a trait plus particulièrement à l'arrondissement Saint-Léonard, il n'est pas de pratique courante d'inclure une provision pour dépenses contingentes pour chacun des contrats. En effet, lorsque des imprévus surviennent, les crédits nécessaires à leur paiement doivent faire l'objet d'une demande auprès du conseil d'arrondissement. Pour les contrats examinés, les gestionnaires rencontrés nous ont mentionné ne pas avoir rencontré une telle situation. Par conséquent, nos travaux de vérification ne nous ont pas permis d'examiner les contrôles entourant la gestion des dépenses contingentes.

Autorisation préalable

Les travaux contingents doivent faire l'objet d'une approbation préalable avant leur réalisation par un représentant autorisé du directeur. Cette approbation portant sur la nature des travaux contingents, le coût probable des travaux et, le cas échéant, l'effet sur l'échéancier des travaux prévus, doit être confirmée par écrit par l'entrepreneur, en vue de démontrer son accord.

Les cahiers des charges de toutes les unités d'affaires vérifiées prévoient l'autorisation des travaux contingents avant leur exécution. En ce qui concerne plus particulièrement les arrondissements Verdun, Pierrefonds et Saint-Léonard, le cahier des charges prévoit même qu'un document confirmant les travaux contingents doit être préparé et signé par un représentant du directeur et l'entrepreneur.

Les résultats de nos travaux démontrent que pour la totalité des dépenses contingentes examinées, les unités d'affaires ont donné des autorisations verbales préalables à la réalisation des travaux contingents.

À notre avis, la réalisation des travaux supplémentaires ou imprévus devrait donner lieu à des ententes écrites afin de démontrer sans équivoque l'accord entre un représentant autorisé du directeur et l'entrepreneur au sujet de la nature et l'étendue des travaux, le coût probable de ces travaux et, le cas échéant, l'effet sur le délai d'exécution prévu.

Bien que nous soyons d'avis qu'une approbation préalable écrite doit être obtenue, nous reconnaissons que des situations exigent que des travaux contingents soient réalisés immédiatement. Dans ces cas, nous croyons qu'une autorisation verbale pourrait alors être obtenue par un représentant autorisé. Par la suite, un document écrit faisant état des circonstances exceptionnelles ayant entraîné cette situation, devrait être produit le plus rapidement possible. De plus, lorsqu'il s'agit de travaux mineurs, nous croyons que seule une autorisation verbale pourrait être donnée.

Cependant, cette autorisation devrait être encadrée par des règles internes prévoyant les différents niveaux d'autorisation selon l'importance monétaire des travaux demandés. À cet effet, la CSE s'est dotée d'une procédure interne en vue de définir les situations requérant des ordres de changement, les responsabilités et limites d'approbation, les informations à fournir sur ces ordres de changement. À titre d'exemple, cette procédure prévoit les limites d'approbation suivantes :

- L'agent technique jusqu'à concurrence de 1 000 \$;
- Le chargé de projet jusqu'à 2 500 \$;
- L'ingénieur de gestion de projet jusqu'à 5 000 \$;
- Le chef de division jusqu'à 25 000 \$.

En conclusion, nous croyons que la mise en place de telles pratiques à l'égard de l'approbation préalable permettrait de mieux contrôler les dépenses contingentes, et permettrait d'éviter des situations conflictuelles au moment du règlement final du dossier.

À ce sujet, nous avons constaté que l'absence de document écrit dûment complété a causé des problèmes dans deux dossiers examinés de l'arrondissement Verdun. En effet, lorsque des travaux additionnels ont été demandés à l'entrepreneur par l'arrondissement, aucun effet sur l'échéancier des travaux ne devait être constaté. Or, à la fin des travaux, un dépassement de la date d'échéance prévue a eu lieu et, en l'absence d'une directive de changement dûment remplie, la facturation de pénalités à l'entrepreneur par l'arrondissement fait maintenant l'objet d'un litige dans un cas, alors que dans l'autre, l'arrondissement a dû réduire les pénalités facturées à l'entrepreneur.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds, Verdun et Ville-Marie ainsi qu'à la Direction de la Commission des services électriques, de produire un document autorisant au préalable la réalisation de travaux contingents, à l'exception des travaux mineurs préalablement définis, afin de démontrer l'entente entre l'unité d'affaires et l'entrepreneur. Lorsque la situation exige la nécessité d'intervenir rapidement, une autorisation verbale pourrait être accordée par un représentant autorisé de l'unité d'affaires. Une entente écrite devrait suivre dans un délai prescrit.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Dans le cas de travaux contingents pour les contrats unitaires, l'entrepreneur devra remplir un formulaire d'avis de changement qui sera joint à la soumission. Dans la mesure du possible, ce document sera approuvé par le chargé de projet avant le début des travaux. » (Échéancier prévu : avril 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Dépendamment du type de travaux, le rapport journalier du surveillant de chantier contiendra le détail des interventions. Un ordre de changement sera délivré avant le début des travaux ou dans les jours suivants. » (Échéancier prévu : septembre 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« Le formulaire, déjà inclus dans le cahier général des charges "A", sera préparé par le surveillant des travaux avant la réalisation d'un changement au projet afin d'expliquer la description du changement, les conséquences sur le calendrier des travaux et les conséquences financières.

Ce document devra être signé par les parties en respect des délégations de pouvoir préalablement autorisées.

Dans le cas où le changement suppose un dépassement du coût total du contrat octroyé à l'entrepreneur, un dossier décisionnel devra être présenté aux instances en incluant les recommandations d'usage. » (**Échéancier prévu : mai 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Établissement d'une procédure interne avec les limites d'approbation et informations à fournir pour les ordres de changement. » (**Échéancier prévu : novembre 2006**)

Actions proposées par la Commission des services électriques

« Un ordre de changement par écrit devra être expédié à l'entrepreneur par la CSE. » (**Échéancier prévu : avril 2006**)

Nous recommandons que la Direction des travaux publics des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds, Verdun et Ville-Marie se dotent d'une directive particulière décrivant les différents niveaux d'autorisation préalables des dépenses contingentes selon leur importance relative afin de ne pas retarder l'exécution des travaux.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Une directive sera émise aux chargés de projet. » (**Échéancier prévu : avril 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Un document sera préparé afin d'établir une procédure d'approbation des travaux contingents en fonction du type d'intervention. » (**Échéancier prévu : décembre 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« Le niveau d'autorisation qui sera utilisé pour autoriser les dépenses contingentes sera celui adopté par le règlement de délégation de l'arrondissement Verdun adopté en 2001 et révisé le 5 juillet 2005.

Le formulaire décrivant le changement devra toujours être signé par l'approbateur requis par cette délégation, par le gestionnaire du projet et par le surveillant de travaux. » (**Échéancier prévu : mai 2006**)

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Établissement d'une procédure interne avec les limites d'approbation et informations à fournir pour les ordres de changement. » (**Échéancier prévu : novembre 2006**)

Approbation des travaux contingents à la suite de leur réalisation

Après l'exécution des travaux contingents, les unités d'affaires doivent recevoir de l'entrepreneur un état détaillé faisant état des éléments qui feront ultérieurement l'objet de la facturation (p. ex. heures de travail, quantités et coûts des matériaux, heures de machinerie utilisée, etc.) Un représentant autorisé du directeur devrait être en mesure d'approuver ces informations, à la suite d'un rapprochement avec les rapports journaliers de surveillance en vue de justifier les montants facturés.

À cet égard, les cahiers des charges des arrondissements Verdun, Pierrefonds et Saint-Léonard, ainsi que la directive interne de la CSE, prévoient que les entrepreneurs doivent produire un état signé indiquant en détail les travaux exécutés pour ensuite le transmettre aux unités d'affaires aux fins d'approbation dans les jours suivants la réalisation des travaux. En ce qui concerne le cahier des charges en vigueur pour les arrondissements Ahuntsic-Cartierville et Ville-Marie, celui-ci ne fait pas référence à la production d'un tel état détaillé pour tous les travaux contingents, mais prévoit tout de même l'approbation des travaux réalisés avant leur paiement.

Au cours de l'examen des contrats sélectionnés, nous avons constaté que l'arrondissement Verdun et la CSE approuvaient, tel que prévu, un état des travaux contingents complété par l'entrepreneur dans les jours suivant leur réalisation. Dans le cas de l'arrondissement Pierrefonds, les dossiers ne contenaient pas toujours les états détaillés produits par l'entrepreneur, signés par un représentant de l'arrondissement. En ce qui concerne les arrondissements Ahuntsic-Cartierville et Ville-Marie, la pratique courante à l'égard des travaux contingents est plutôt d'approuver ces états au cours du règlement final du dossier. Précisons qu'aucune observation ne s'applique à l'arrondissement

Saint-Léonard, étant donné que des dépenses contingentes n'ont pas été encourues dans le cadre des contrats examinés.

La réception ou non d'un état détaillé des travaux contingents de la part de l'entrepreneur ne remplace pas la responsabilité de l'unité d'affaires de produire des rapports de surveillance comportant suffisamment d'informations, rendant possible le rapprochement avec l'état détaillé des travaux et les montants facturés.

Dans l'ensemble, à l'exception de la CSE, nous constatons qu'au moment d'approuver la réalisation des travaux contingents, les gestionnaires ne disposent pas toujours d'informations suffisantes, soit sur les états détaillés des travaux contingents produits par les entrepreneurs et attestés par le surveillant de chantier, soit sur les rapports journaliers de surveillance (p. ex. heures travaillées par la main-d'œuvre, heures de location des appareils requis, etc.). Par conséquent, il est parfois difficile, voire impossible, de rapprocher ces formulaires et les montants facturés par l'entrepreneur, car la description des travaux est insuffisante.

Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics des arrondissements Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds, Verdun et Ville-Marie de toujours exiger de la part des entrepreneurs la réception d'un état détaillé complet des travaux contingents, approuvé par le surveillant de chantier, dans les jours suivants leur réalisation, afin de faciliter le rapprochement de ces informations avec les montants facturés par l'entrepreneur.

Actions proposées par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville

« Tous les montants contingents facturés par les entrepreneurs seront préalablement approuvés par le Directeur des travaux publics. Le chargé de projet n'acceptera qu'un état détaillé des travaux contingents produit par les entrepreneurs et attesté par le représentant de l'arrondissement sur le terrain (surveillant de chantier). » (Échéancier prévu : décembre 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Pierrefonds

« Un état détaillé des travaux contingents sera exigé de l'entrepreneur, dans la mesure du possible, afin de comparer les données du rapport journalier du surveillant de chantier. » (Échéancier prévu : septembre 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Verdun

« Les cahiers des charges de l'arrondissement prévoient déjà la production d'un état détaillé des dépenses contingentes.

L'arrondissement exigera néanmoins l'utilisation du numéro de référence des travaux contingents apparaissant sur le formulaire du cahier général des charges sur tous les documents en provenance de l'entrepreneur et faisant le bilan des travaux contingents du projet.

Cette façon de faire éliminera toute ambiguïté au moment de la comparaison des travaux contingents avec les montants facturés par l'entrepreneur. » (Échéancier prévu : mai 2006)

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Nous exigerons, de la part des entrepreneurs, la réception d'un état détaillé complet des travaux contingents, approuvé par le surveillant de chantier, dans les jours suivants leur réalisation. L'ingénieur de projet sera chargé de réclamer ces documents aux surveillants ou au représentant de la firme qui fait la surveillance. » (Échéancier prévu : septembre 2006)

Estimations des coûts, soumissions retenues et coûts réels

Contrat	Nature des travaux	Estimation sommaire/ Unité de mesure	Variation quantité de travaux	Estimation détaillée	Soumission retenue	Coûts réels (montant disponible au moment de la vérification)
ARRONDISSEMENT AHUNTSIC-CARTIERVILLE						
N° 1	Planage, réhabilitation de la chaussée, revêtement bitumineux et reconstruction de trottoirs (2005)	840 000 \$ (\$/m2)	- 36 %	1 355 832 \$	1 348 965 \$	Décompte final non produit
N° 2	Construction de pavage, trottoirs, bordures, base de conduits souterrains (2005)	850 000 \$ (non retracée car dossier initié par le SITE en 2003)	n.d.	674 675 \$	550 705 \$	Décompte final non produit
N° 3	Reconstruction de trottoirs et de bordures (2005)	637 629 \$ (\$/m2)	s.o.	921 010 \$	839 860 \$	Décompte final non produit
N° 4	Réaménagement des aires de jeux de parcs anciens (2004)	600 000 \$ (coût moyen)	Aucune	509 425 \$	560 725 \$	559 930 \$
ARRONDISSEMENT PIERREFONDS (note 1)						
N° 5	Rue Nanterre (réfection routière et infrastructures souterraines)	870 000 \$ \$/m.l.	-11 %	870 000 \$ (N° 5) 803 768 \$	825 893 \$	734 842 \$
N° 6	Rue Dollard (réfection routière et infrastructures souterraines)	1 470 000 \$ (\$/m.l.)	Aucune	1 490, 000 \$ (N° 6) 1 247 342 \$	1 338 604 \$	1 293 328 \$
N° 7	Rue D'Orléans (réfection routière et infrastructures souterraines)	1 020 000 \$ (\$/m.l.)	- 15 %	1 040 000 \$ (N° 7) 893 453 \$	942 000 \$	985 290 \$ Crédits additionnels de 43 000 \$ pour quantités supplémentaires
N° 8	Diverses rues (réhabilitation et réparations de chaussées, scellement de fissures et travaux connexes)	s.o.	s.o.	Non conservée	724 650 \$	812 663 \$ Crédits additionnels de 88 000 \$ pour travaux non prévus. De plus, des travaux de 92 000 \$ ont été abandonnés.
<p>Note 1 : Les estimations sommaires et détaillées sont préparées par rue et non par contrat. Pour chacune des rues, trois contrats sont visés. Compte tenu que notre vérification portait sur un des trois contrats seulement par rue, nous avons indiqué la portion des estimations détaillées qui se comparait à chacun de nos contrats examinés.</p>						

Contrat	Nature des travaux	Estimation sommaire/ Unité de mesure	Variation quantité de travaux	Estimation détaillée	Soumission retenue	Coûts réels (montant disponible au moment de la vérification)
ARRONDISSEMENT SAINT-LÉONARD						
N° 9	Réfection diverses rues (2005)	1 366 584 \$ (\$/m2)	Aucune	1 784 354 \$	1 788 121 \$	Décompte final non produit
N° 10	Réfection diverses rues (2005)	1 234 334 \$ (\$/m2)	Aucune	1 235 760 \$	1 226 627 \$	1 143 622 \$
N° 11	Fondation, pavage, trottoirs, éclairage de rues (2005)	990 000 \$ (estimé global)	Aucune	1 052 479 \$	993 699 \$	Décompte final non produit
N° 12	Réfection de trottoirs (2004)	1 084 776 \$ (estimé global)	Aucune	Non conservée (Note 2)	976 844 \$	976 783 \$
N° 13	Réfection boul. Provencher (2004)	825 000 \$ (estimé global)	Aucune	996 968 \$	649 647 \$	604 228 \$
Note 2 : Cette lacune a été corrigée en 2005 à la suite de l'adoption d'une nouvelle procédure opérationnelle.						
ARRONDISSEMENT VERDUN						
N° 14	PRR	679 784 \$ (\$/m2)	s.o.	Non effectué	647 089 \$	641 079 \$
N° 15	Carrefour giratoire	Aurait été réalisée mais n'a pas été conservée	s.o.	Aurait été réalisé mais n'a pas été conservée	2 299 556 \$	2 075 176 \$
N° 16	Construction d'une aire de promenade et naturalisation des berges	Aurait été réalisée mais n'a pas été conservée	s.o.	Aurait été réalisé mais n'a pas été conservée	608 232 \$	Travaux non terminés
N° 17	Construction du chalet de la marina	N'a pas été réalisée	s.o.	801 356 \$ (Incluant travaux contingents de 59 650 \$)	800 811 \$ (excluant travaux contingents)	862 467 \$ Des crédits additionnels de l'ordre de 60 000 \$ ont été ajoutés au contrat initial, pour dépenses non prévues
ARRONDISSEMENT VILLE-MARIE						
N° 18	Reconstruction de trottoirs et bordures (2005)	271 440 \$ (\$/m2)	- 11 %	434 541 \$	414 966 \$	Des crédits additionnels de 180 000 \$ ont été ajoutés au contrat initial, en vue de réaliser des travaux supplémentaires. Décompte final non produit.
N° 19	Planage et revêtement de	1 721 800 \$	- 38 %	1 527 279 \$	2 138 662 \$	Des crédits additionnels de 100 000 \$ ont

Contrat	Nature des travaux	Estimation sommaire/ Unité de mesure	Variation quantité de travaux	Estimation détaillée	Soumission retenue	Coûts réels (montant disponible au moment de la vérification)
	chaussées (2005)	(\$/m2)	(revêtement)		(note 3) 1 318 964 \$	été ajoutés au contrat initial, en vue de réaliser des travaux supplémentaires. Décompte final non produit.
N° 20	Réhabilitation environnementale et réaménagement de jardins communautaires (2004)	Non retracée	n.d.	380 780 \$	454 792 \$	681 059 \$ Des crédits additionnels de 240 000 \$ ont été ajoutés au contrat initial, en vue de réaliser des travaux non prévus de décontamination
<p>Note 3: Comme le coût des soumissions reçues était plus élevé que l'estimation détaillée de l'arrondissement (dans une proportion de 40 %), la Direction des travaux publics a décidé de retrancher des travaux sur quatre rues initialement prévues. Le contrat octroyé par le conseil d'arrondissement s'élevait à 1 318 964 \$.</p>						
COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES						
N° 21	Construction de conduits souterrains	s.o.	s.o.	518 020 \$	607 981 \$	569 539 \$
N° 22	Construction de conduits souterrains	s.o.	s.o.	501 465 \$	487 325 \$	468 210 \$
N° 23	Travaux généraux en vue de la mise à niveau des chambres de transformation	s.o.	s.o.	4 094 250 \$	3 650 663 \$	3 009 986 \$
N° 24	Modification et addition de conduits souterrains	s.o.	s.o.	1 031 505 \$	947 978 \$	1 111 440 \$ Crédits additionnels de 163 000 \$ requis pour changements Hydro-Québec et travaux supplémentaires (roc)

n.d.: non disponible
s.o.: sans objet

GESTION DE LA PRÉVENTION DE LA SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

CONTEXTE

La Ville constitue l'employeur le plus important au Québec inscrit auprès de la CSST. Avec une masse salariale de l'ordre de 1,2 milliard de dollars et près de 22 000 employés par année, elle paie une cotisation annuelle d'environ 28 M\$. Elle enregistre annuellement près de 1 800 lésions professionnelles à la CSST, entraînant des débours de l'ordre de 9 M\$ par année d'accident. Sur ce nombre, quelque 180 cas par année, en moyenne, sont considérés comme graves (cas entraînant des débours supérieurs à 10 000 \$). Notons que de 2002 à 2006, on compte 896 cas dans cette catégorie.

Au Québec, le domaine SST est assujéti à deux principales lois : La *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (LSST) et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP). Le gouvernement fédéral peut également intervenir dans le cadre du Code criminel. À ce chapitre, il convient de noter l'adoption, en mars 2004, du projet de loi C-45 « devenue projet de loi C-21 – Loi modifiant le Code criminel ». Cette loi, qui ne porte que sur la responsabilité pénale des organisations, prévoit que lorsque la poursuite exige la preuve de l'élément moral de négligence, toute organisation est considérée comme y ayant participé lorsque :

- a) d'une part, l'un de ses agents a, dans le cadre de ses attributions, eu une conduite – par action ou omission – qui, prise individuellement ou collectivement avec celle d'autres de ses agents agissant également dans le cadre de leurs attributions, vaut participation à sa perpétration ;
- b) d'autre part, le cadre supérieur dont relève le domaine d'activités de l'organisation qui a donné lieu à l'infraction, ou les cadres supérieurs, collectivement, se sont écartés de façon marquée de la norme de diligence qu'il aurait été raisonnable d'adopter, dans les circonstances, pour empêcher la participation à l'infraction.

Il est à noter que les « obligations » auxquelles réfère le Code criminel sont, pour les organisations dont les activités se déroulent au Québec, celles définies dans la LSST (article 51). Ces obligations sont donc au centre de notre analyse en matière de diligence raisonnable en SST, et sont spécifiquement couvertes par notre audit à cet égard.

Aux fins de diligence raisonnable des organisations en SST, la LSST constitue la principale source de référence. Cette loi définit notamment les obligations de l'employeur ainsi que les droits et les obligations des travailleurs. Pour sa part, la LATMP encadre le volet « assurance » du régime (indemnisation, réadaptation et financement des coûts) et ne comporte que quelques aspects mineurs

de prévention, comme les registres des premiers soins ainsi que les règles de secourisme. Ces derniers éléments ont été pris en considération dans le cadre du présent audit.

Une série de règlements et de codes découlent des lois applicables en SST (LSST et LATMP). Ces règlements, sous la forme de normes ou de règles, viennent préciser des modalités de mise en œuvre d'obligations légales spécifiques en matière de SST. Dans le cadre de notre audit, nous n'avons donc retenu que les lois et les principaux règlements de portée générale pouvant être applicables.

Par ailleurs, le projet de loi C-21 vise les manquements aux devoirs légaux de protection de la santé et de la sécurité, non seulement des travailleurs, comme le prévoit la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (LSST), mais de toutes les personnes (la Loi fait référence à « autrui ») ayant accès aux installations de l'organisation (public, sous-traitant, etc.), si de tels manquements entraînent une blessure corporelle ou le décès d'une personne.

L'analyse de cette loi fait clairement ressortir que, à l'instar de ce qui est unanimement confirmé dans tous les systèmes de gestion de la santé et sécurité au travail (SGSST), le rôle et l'engagement des « cadres supérieurs » en SST constituent les principaux éléments de la diligence raisonnable d'une organisation.

La Ville doit s'assurer que ses systèmes de gestion sont efficaces dans toute l'organisation, veiller à mettre en place les mécanismes requis de reddition de compte aux plus hautes instances concernées et être en mesure de démontrer, le cas échéant, que ses dirigeants (élus et autres cadres supérieurs) font preuve de diligence raisonnable.

Le présent audit a donc pour but essentiel d'analyser les zones de vulnérabilité de la Ville et de l'aider à améliorer, le cas échéant, son système de gestion de la diligence raisonnable en matière de SST. Un tel système, lorsqu'il fonctionne de façon optimale, pourrait notamment entraîner pour la Ville, les bénéfices suivants :

- Réduction des accidents de travail et des maladies professionnelles ;
- Réduction des coûts relatifs aux accidents et incidents, en réduisant la fréquence et la gravité de ses lésions professionnelles ;
- Réduction du risque de poursuite pénale.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Il importe, avant d'aborder les résultats de l'audit, d'en situer certaines limites. L'objectif était de réaliser un examen visant à s'assurer que toutes les mesures nécessaires en matière de prévention sont connues, documentées, mises en œuvre, et qu'un suivi est exercé afin de réduire les accidents de travail (p. ex. manuels de procédures, méthodes de travail normalisées, sensibilisation, formation, inspections, comité SST, etc.). Conformément à cet objectif, la vérification a porté sur l'examen et l'analyse de la gestion des processus et des mécanismes mis en place au moment de l'audit, afin d'assumer la conformité aux obligations légales applicables en matière de diligence raisonnable en SST dans les secteurs audités. Compte tenu de leur importance, l'audit a porté sur les activités des cols bleus.

L'audit a tenu compte de la structure de l'organisation et du degré d'autonomie des arrondissements en vertu de la charte de la Ville.

Les services et les arrondissements suivants ont été sélectionnés :

- Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (Direction des immeubles)
- Service des affaires corporatives (Direction du matériel roulant et des ateliers)
- Arrondissement Rosemont—La Petite-Patrie
- Arrondissement Saint-Laurent
- Arrondissement Verdun
- Arrondissement Villeray—Saint-Michel—Parc-Extension

Même s'il n'a pas été audité, le Service du capital humain (Direction du soutien à la gestion de la présence au travail) a aussi fait l'objet d'une revue documentaire, de rencontres et d'entrevues.

Analyse de la gestion de la diligence raisonnable en SST

L'analyse de la gestion de la diligence raisonnable en SST consiste à examiner de façon méthodique et indépendante si les processus définis et mis en œuvre dans l'organisation sont efficaces et conformes :

- aux dispositions légales ou réglementaires applicables, le cas échéant, en ces domaines ;
- aux principes et devoirs de diligence raisonnable adoptés par la jurisprudence québécoise et canadienne ;

- aux règles ou aux principes de gestion reconnus dans les principaux systèmes de gestion (référentiels comme OSHAS 18001¹⁴, CSA Z 1000-06¹⁵, etc.) et aux bonnes pratiques qui y sont associées.

Les critères de diligence raisonnable sont prévus dans toutes les législations des provinces canadiennes et du gouvernement fédéral en matière de santé et de sécurité au travail. De son côté, l'article 219 du Code criminel prévoit que l'omission de faire quelque chose qu'il est de son **devoir** d'accomplir est un élément de la négligence criminelle d'une organisation. Le devoir dont il est fait référence trouve sa source dans les obligations imposées par les lois provinciale et fédérale en matière de santé et sécurité au travail.

Une analyse de la jurisprudence canadienne en ce qui a trait à l'étendue de l'obligation de diligence raisonnable, dont les employeurs doivent faire preuve dans l'identification et le contrôle des risques liés au travail, permet de dégager trois devoirs qui sont devenus des critères de référence pour évaluer la diligence raisonnable des employeurs : les devoirs de prévoyance, d'efficacité et d'autorité. On peut décrire sommairement ces devoirs comme suit :

- Devoir de prévoyance :
 - Déterminer les dangers et les risques ;
 - Contrôler ces dangers et ces risques.
- Devoir d'efficacité :
 - Posséder et mettre en œuvre un système de gestion SST : programme de prévention, processus définis, directives écrites, formation et information, supervision, évaluation du système (indicateurs, contrôles, audits).
- Devoir d'autorité :
 - Leadership de l'employeur en SST (droits de gérance assumés pleinement) ;
 - Intolérance à l'égard des actions et conditions dangereuses (contrôles rigoureux, sanctions le cas échéant) ;
 - Reddition de compte à tous les niveaux.

14 OHSAS 18001 – Occupational Health and Safety Assessment Series est une spécification sur l'évaluation d'un système de gestion de la SST publiée en 1999 par le British Standards Institution (BSI). Cette spécification a été élaborée afin de faciliter l'intégration d'un système de gestion de la SST avec d'autres systèmes de gestion tels la qualité (ISO 9001) et l'environnement (ISO 14001).

15 CSA Z 1000-06 – Norme relative à la conception et la mise en œuvre d'un système de gestion de la SST. La norme, développée avec la participation de représentants des employeurs, des travailleurs et des organismes de régulation (p. ex. CSST) a été publiée en 2006 par l'Association canadienne de normalisation (CSA).

À notre avis, le devoir d'efficacité oblige les organisations à se doter d'un système de gestion en SST.

Un tel système suppose notamment, en matière de diligence raisonnable en SST :

- l'établissement de politiques et de règles de gestion claires en matière de SST ;
- l'attribution des ressources organisationnelles nécessaires (formation, information, documentation, etc.) au soutien des orientations et des règles de gestion définies ;
- la mise en œuvre, sur une base continue, des règles établies et applicables aux processus préalablement définis ;
- l'application de mécanismes de suivi, de reddition de compte, d'évaluation et de contrôle des processus dans le sens des politiques de l'organisation et de ses engagements en matière d'amélioration continue.

Le schéma ci-après illustre l'approche utilisée en matière d'audit du système de gestion de la diligence raisonnable en SST.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS (VILLE)

Nous avons analysé les forces et les zones de vulnérabilité de la Ville dans leur ensemble (incluant les services corporatifs ciblés) en fonction des six grands objectifs suivants :

- Existence et application des politiques, programmes, procédures, règles, consignes et directives relatives à la SST et à leur suivi ;
- Méthode de recensement et d'évaluation des dangers et risques liés aux tâches effectuées et mesures mises en place pour les contrôler ;
- Formation et information données à l'ensemble du personnel ;
- Attribution et contenu d'un contrat à des tiers pour la réalisation de travaux, pour les aspects liés à la SST ;
- Respect des dispositions légales ou réglementaires applicables au domaine de la prévention en SST ;
- Reddition de compte aux différents niveaux hiérarchiques relativement aux aspects de la SST.

Existence et application des politiques, programmes, procédures, règles et consignes relatives à la santé et à la sécurité et à leur suivi

Fondements de l'objectif

Nous avons fait état des particularités de la Ville comme organisation, et notamment du fait que sa charte donne aux arrondissements les pouvoirs d'une municipalité dans leur domaine de compétence. La Ville est un organisme complexe, tant par sa structure que par l'ampleur et la diversité des activités qu'elle gère. À leur tour, ces multiples et complexes activités génèrent une très grande diversité de dangers et de risques.

Au cours des dernières années, la Ville a connu de grands bouleversements dans ses structures, qui l'ont poussée à revoir de fond en comble ses modèles de gestion. En SST particulièrement, à cause de l'autonomie des arrondissements, le système de gestion instauré antérieurement par la Ville, plus centralisé, a nécessité des modifications. La Division d'expertise du Service du capital humain agit maintenant comme un bureau-conseil, et les arrondissements peuvent utiliser ou non ses services, et appliquer ou non les politiques ou programmes qu'elle propose.

Tous les responsables du dossier SST rencontrés, tant au sein des arrondissements que dans les services corporatifs, sont conscients qu'ils doivent réinventer le modèle de gestion de la SST. Cette donnée peut facilement engendrer un risque de disparité dans les pratiques de gestion. Or, l'existence

d'un système formel en SST, connu de tous et appliqué d'une façon uniforme et systématique, facilite l'atteinte de la diligence raisonnable de l'organisation.

Un tel système est important pour les raisons suivantes :

- Il permet une harmonisation et une uniformité dans les façons de faire d'une organisation, et il évite les improvisations et les disparités dans le SGSST, lesquelles sont souvent citées, dans la jurisprudence, comme un manquement à ses devoirs de diligence raisonnable lorsque des accidents avec lésion corporelle en résultent.
- Tous les référentiels internationaux en matière de gestion de la SST proposent, parmi leurs exigences de base, l'obligation d'avoir une politique corporative SST connue, appliquée et suivie, laquelle repose sur un système de responsabilités claires à tous les niveaux hiérarchiques.
- Le devoir de leadership de l'employeur, sur lequel insiste la jurisprudence sur la diligence raisonnable, exige un engagement clair de la direction en matière de SST, se traduisant en documents écrits, comme nous l'avons mentionné dans la revue des devoirs retenus par la jurisprudence.

Il faut également préciser que, dans la mesure où ce système formel se matérialise dans des écrits officiels, ces derniers peuvent devenir des éléments de preuve importants, le cas échéant.

État de la situation de la Ville

Pour bien comprendre la situation de la Ville sur le plan de l'existence et de l'application des politiques, programmes, procédures, règles et consignes relatives à la SST et à leur suivi, et pouvoir déterminer les niveaux de responsabilités aux fins de la diligence raisonnable, il faut comprendre la structure fortement décentralisée de la gestion de la SST et l'autonomie des arrondissements.

Structure décentralisée en SST

Dans la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail (Service du capital humain), on retrouve une Division de l'expertise-conseil (DEC). C'est cette Division qui a le mandat d'aide et d'assistance à l'ensemble de l'organisation, y compris les arrondissements, en matière de SST. Les conseillers qui la composent ont notamment comme responsabilités de développer les divers outils (politiques, procédures, guides, etc.) nécessaires au fonctionnement du système de gestion en SST des autres services corporatifs et des arrondissements, de les assister en cas d'interventions de la CSST et de faire des audits de gestion.

La grande particularité de cette structure réside dans le fait que les autres services corporatifs ainsi que les arrondissements ne sont pas tenus d'appliquer, dans leurs opérations, les outils élaborés par la

DEC. L'autonomie des services corporatifs et des arrondissements dans ce domaine est pratiquement totale. Chacun comprend qu'il peut développer ses propres politiques, procédures, processus et guides, en fonction de ses priorités et de ses besoins, et les appliquer à sa manière. Il existe donc pratiquement autant de systèmes de gestion de la SST qu'il y a de services corporatifs et d'arrondissements. Par conséquent, il y a aussi des phases d'évolution des systèmes en place très différents. La DEC n'a pas de contrôle sur l'état des SGSST dans les services et les arrondissements.

Pour pallier jusqu'à un certain point cette situation, la DEC a développé une forme d'audit des systèmes de gestion des arrondissements. Cependant, ces derniers ne sont pas tenus de se soumettre à un tel audit, mais peuvent le faire sur une base volontaire. Bien que le contenu de ces audits aurait avantage à être révisé afin de tenir compte de façon plus précise des règles de diligence raisonnable, ils ont le mérite de sensibiliser les gestionnaires des arrondissements qui se prêtent à l'exercice, à l'importance de se doter d'un SGSST.

La DEC cherche donc comment jouer un rôle efficace dans un tel contexte. Elle comprend qu'elle doit devenir de plus en plus un pôle stratégique et proposer aux directions et aux arrondissements des objectifs opérationnels afin de les aider à rencontrer leurs exigences de diligence raisonnable.

Il existe, dans les conventions collectives, des mécanismes sur la création et le fonctionnement des comités SST locaux (CSSL) et d'un comité SST général de coordination (CSSGC). Le premier formule ses recommandations au second. Le CSSGC approuve le programme de santé, définit les objectifs de formation et leur évaluation, émet des recommandations à l'organisation en SST, gère les plaintes et planifie les travaux des représentants à la prévention. Il produit un rapport annuel et un plan d'action. Il s'est donné un guide de fonctionnement. Cependant, les rôles et les responsabilités des comités doivent être révisés et modifiés, le cas échéant, par rapport aux exigences de diligence raisonnable des cadres supérieurs.

En effet, l'organisation a délégué de nombreuses responsabilités à ses comités, mais les cadres supérieurs demeurent responsables de leur application et de leur efficacité.

Le grand défi de la Ville pour les prochaines années sera de gérer ce changement profond et de donner un système de gestion de la SST unique, tout en respectant les compétences des arrondissements. Autrement, une importante incohérence et du gaspillage d'énergie et de ressources augmentant les zones de vulnérabilité de l'organisation risquent de survenir. Les coûts de systèmes multiples, parallèles, développés sans plan stratégique d'ensemble, pourraient être très élevés pour l'organisation.

Dans un tel contexte et comme le SGSST de la Ville, antérieur aux changements à la charte, est en profonde mutation, l'analyse de la diligence raisonnable présente un niveau de complexité très élevé. D'un côté, il faut s'assurer que les services corporatifs ainsi que les arrondissements disposent d'un SGSST correspondant aux exigences des lois et de la jurisprudence, et que les administrateurs et dirigeants de la Ville et des arrondissements disposent de suffisamment de leadership, de contrôle et de suivis pour être en mesure de respecter leurs propres responsabilités et devoirs en matière de diligence raisonnable.

D'un autre côté, l'autonomie des arrondissements en SST, telle qu'elle est comprise par les personnes interrogées, fait en sorte de créer à ce moment-ci énormément de confusion, de perte d'énergie et, conséquemment, de zones de vulnérabilité pour l'ensemble de l'organisation.

Toutes les composantes de l'organisation, particulièrement les arrondissements qui gèrent des risques multiples en SST, ont intérêt à adhérer rapidement à une politique corporative générale et à se donner un plan d'action général en vue de se doter d'un système de gestion efficace, conforme aux obligations légales et aux devoirs de diligence raisonnable, tout en restant respectueux sur le plan opérationnel, des compétences réciproques.

Sommaire des forces

- Une Division de l'expertise-conseil disposant d'experts en SST pouvant guider la Ville dans sa mise à niveau en matière de diligence raisonnable ;
- Des comités SST bien structurés et relativement fonctionnels ;
- Un mécanisme d'audits volontaires ;
- L'accessibilité aux encadrements administratifs grâce à une application informatique (GDD) ;
- Des outils de communication (Info SST) publiés par le Service du capital humain à l'intention des gestionnaires et des employés sur des sujets de prévention en SST ;
- De multiples projets de politiques, guides et autres instruments, préparés par la DEC et permettant d'alimenter la réflexion sur l'implantation d'un SGSST cohérent et efficace ;
- Des conseillers SST dans les arrondissements.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Absence d'une politique générale en SST, applicable à l'ensemble des services et des arrondissements de la Ville et comprenant :
 - les énoncés d'orientations et de stratégies en matière de gestion intégrée de la SST ;
 - les règles de reddition de compte jusqu'à la plus haute instance.

- Absence de plan d'action général à l'échelle de la Ville (triennal ou quinquennal) en vue de l'implantation d'un SGSST efficace pour toute l'organisation. Un tel plan d'action devrait contenir notamment les éléments suivants :
 - Les priorités d'action retenues ;
 - Le calendrier de réalisation ;
 - Les responsables de sa mise en œuvre ;
 - Les ressources ;
 - Les coûts et les bénéfices ;
 - Le suivi, l'évaluation des mesures prises et la reddition de compte.
- Absence de plan spécifique et de procédure générale concernant les communications en SST ;
- Manque de formation et de *coaching* des conseillers SST de certains arrondissements.

Recommandations générales

Nous recommandons à la Direction générale :

- a) **de désigner une unité dont le mandat serait notamment d'assurer la coordination du plan d'action général de l'ensemble de la Ville selon les recommandations du présent audit ;**
- b) **de mettre en place, en collaboration avec les unités d'affaires, un programme de sensibilisation pour tous les cadres supérieurs de l'organisation (élus et gestionnaires) sur leurs responsabilités de diligence raisonnable ;**
- c) **d'adopter une politique générale de SST applicable à l'ensemble des services et des arrondissements, et rallier ces derniers à cette politique, tout en respectant les compétences des arrondissements. Une telle politique doit comprendre notamment :**
 - **des énoncés d'orientations et de stratégies en vue de l'implantation d'un SGSST cohérent et efficace ;**
 - **des règles de reddition de compte jusqu'à la plus haute instance.**
- d) **de créer immédiatement un comité de travail, coordonné par la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail, et comprenant des représentants des services municipaux ainsi que des arrondissements, en vue de procéder à une analyse exhaustive des rôles et des responsabilités en SST des diverses instances, et à une évaluation des mécanismes requis pour une reddition de compte conforme aux devoirs de diligence raisonnable ;**
- e) **de développer, en collaboration avec les services corporatifs et les arrondissements, un plan d'action conjoint visant la mise en place et l'intégration, dans les opérations, d'un SGSST cohérent et efficace ;**

- f) de développer, en collaboration avec les services corporatifs et les arrondissements, un plan de communication systématique en appui à la politique corporative en SST et à la stratégie d'implantation d'un SGSST.

Actions proposées par le Service du capital humain

« Voir le plan d'action général proposé à la fin de la présente mission de vérification. »

Méthode de recensement et d'évaluation des dangers et risques liés aux tâches effectuées et mesures mises en place pour les contrôler

Fondements de l'objectif

Tout système de gestion de la SST est axé sur l'identification des dangers et le contrôle des risques spécifiques à l'organisation. Les risques qui ne sont pas identifiés et contrôlés peuvent engendrer des accidents entraînant des blessures corporelles et rendre vulnérable une organisation par rapport à ses devoirs de diligence raisonnable en cas de poursuite.

La gestion des risques en SST est donc au cœur de la diligence raisonnable exigée des organisations.

La LSST définit, dans son article 1, que l'objet de la Loi est l'« *élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs* ».

De son côté, le projet de loi C-21 énonce, dans son article 217.7 qu'« *il incombe à quiconque dirige l'accomplissement d'un travail ou l'exécution d'une tâche ou est habilité à le faire de prendre les mesures voulues pour éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour autrui.* ».

L'objectif ultime de la Loi est clair : « *prendre les mesures voulues* » pour « *éliminer à la source même les dangers* ». Toutefois, deux précisions s'imposent dès le départ. Premièrement, tous les dangers ne peuvent pas être éliminés à la source (p. ex. le soleil est en soi un danger entraînant un risque d'insolation pour des travailleurs ayant à travailler à l'extérieur en été). Deuxièmement, le fait qu'une organisation prenne toutes les mesures possibles pour éliminer tous les dangers et maîtriser tous les risques peut représenter des investissements en temps, en argent et en ressources humaines qui s'avèrent souvent impossibles à réaliser, du moins, dans certaines circonstances à court ou à moyen terme.

Ces considérations d'ordre pratique rendent nécessaire un processus de gestion des risques par lequel, d'une part, l'organisation jauge la vigueur de sa réaction en fonction de l'importance des

problèmes qui sont portés à son attention et, d'autre part, établit ses priorités d'action en fonction de ses moyens et des niveaux de risques des situations qu'elle doit corriger. C'est l'essence même du « raisonnable » dans l'expression « diligence raisonnable ». Pour bien situer ce point dans le cadre de notre audit, quelques précisions s'imposent.

Notion de danger et de risque

En premier lieu, il est primordial que tout le personnel d'une organisation ait la même compréhension de la notion de danger et de risque. Cette affirmation est d'autant plus nécessaire dans un environnement aussi complexe que celui de la Ville.

Un danger est une source potentielle de risques. Par exemple, l'électricité est un danger, donc une source de risques (brûlure, électrocution, etc.). On peut aussi assimiler à un danger une situation où l'ensemble des facteurs pouvant causer un accident sont réunis. On parlera alors d'une situation dangereuse (p. ex. travail en espace clos, travail en hauteur) pouvant comporter des risques de dommages corporels à la personne. Enfin, un dommage à la propriété ou à l'environnement du travail peut aussi être une source potentielle de risque de dommages corporels (une machine endommagée ou non protégée peut entraîner des risques d'accident à son opérateur).

Donc, la notion de danger se réfère à un « état » alors que le risque en est la « mesure ». En fait, le risque renvoie à la notion d'exposition (le travail en hauteur est un danger, mais si personne ne s'y adonne dans l'organisation, les risques sont inexistantes). On aura alors compris que, pour atteindre l'objectif ultime tel qu'il est formulé dans la section précédente, on doit d'abord tenter de supprimer le danger lorsque c'est possible, sinon on doit maîtriser le risque de diverses façons (réduire l'exposition, fournir de la protection, édicter des normes d'interaction avec le danger, etc.).

Évaluation du risque

Si on ne peut supprimer le danger, on maîtrisera les risques par des mesures préventives (équipement de protection collective, équipement de protection individuelle, processus et méthodes de travail, etc.). Par conséquent, le risque constitue la mesure des conséquences du danger sur la personne. Il s'évalue en tenant compte d'un certain nombre de paramètres. Les référentiels internationaux préconisent l'utilisation minimale de deux paramètres, soit **la gravité potentielle du dommage corporel qu'il peut causer** et **la probabilité d'occurrence de ce dommage**. Une telle typologie, souvent suffisante pour les petites organisations, est rapidement dépassée dans les grandes organisations, particulièrement lorsque celles-ci sont complexes. C'est pourquoi on voit régulièrement l'utilisation de paramètres additionnels lorsque des classifications plus fines sont nécessaires. Mentionnons, à titre d'exemple, la

présence de mesures d'atténuation du risque, le degré d'exposition (nombre de personnes exposées, fréquence de l'exposition, ou les deux), le degré de conformité réglementaire, et ainsi de suite.

Pour évaluer un risque, il faudra d'abord identifier l'existence de ces facteurs et situer le risque entre un seuil minimal et un seuil maximal de probabilité d'occurrence. Cette analyse permettra à l'organisation de déterminer pour chaque risque son degré d'acceptabilité. Si le risque est jugé acceptable, il ne nécessitera pas d'action immédiate. S'il est jugé inacceptable, il devra faire l'objet d'une intervention prioritaire.

L'organisation doit également déterminer son seuil de tolérance au risque. En d'autres termes, elle doit définir un niveau de risque au-delà duquel elle le juge inacceptable, donc auquel elle se doit de réagir vigoureusement et avec promptitude. C'est l'essence même de la notion de diligence raisonnable. Dans l'ensemble, l'organisation définit son type de réaction, son degré de priorité et ses délais maximaux d'intervention en fonction du niveau de risque résultant de l'évaluation. La maîtrise raisonnée des risques exige donc que l'organisation évalue ceux-ci pour pouvoir hiérarchiser les mesures à prendre.

Les mesures de prévention du risque adoptées tiendront alors compte des aspects techniques, organisationnels (programme de prévention, protocoles de sécurité, consignations, procédures) et humains (formation, communication).

État de la situation de la Ville

Au chapitre de l'identification des dangers et des risques, la Ville ne dispose pas d'un système l'assurant d'un contrôle raisonnable de cette responsabilité dans toute l'organisation.

Par ailleurs, il se fait dans les services et les arrondissements, à divers niveaux hiérarchiques, des activités permettant d'attirer l'attention des cadres supérieurs sur l'existence de conditions ou de situations dangereuses. Mentionnons notamment les diverses inspections sur le terrain, les activités des comités SST et des représentants à la prévention, les communications de la DEC, les enquêtes et analyses d'accidents, et les visites des inspecteurs de la CSST.

Les enquêtes et les analyses d'accidents sont régies par une procédure formelle.

Les suivis des correctifs sont assurés par les comités SST.

Il existe un mécanisme de traitement des plaintes relatif à la qualité de l'air du milieu de travail.

Il existe aussi un guide d'inspection des lieux de travail comprenant une liste de vérification.

Il existe également plusieurs plans d'action en prévention sur des sujets particuliers (travailler en lieu isolé, verrouiller et cadenasser, collecter des déchets urbains et des encombrants, piqûres d'insectes, tranchée ou excavation).

Par ailleurs, aucun registre de postes identifiant les dangers et les risques n'est en place.

Sommaire des forces

- Divers mécanismes d'information sur les conditions et situations dangereuses ;
- Procédures et formulaires d'enquête et d'analyse d'accidents ;
- Mécanisme de traitement des plaintes relatives à la qualité de l'air ;
- Guide d'inspection des lieux de travail ;
- Outil de communication sur certains risques : Info SST ;
- Audits volontaires.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Absence de normalisation de l'inspection des lieux de travail ;
- Absence de méthode systématique de recensement et d'évaluation des dangers et des risques ainsi que de leur contrôle et de leur suivi ;
- Contrôles et suivis des correctifs : responsabilités déléguées aux comités SST ;
- Absence de système d'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention proposées aux services et aux arrondissements.

Recommandations générales

Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec les unités d'affaires :

- a) d'adopter une procédure de portée générale systématisant l'inspection des lieux de travail dans l'organisation ;**
- b) d'adopter un système de recensement et d'évaluation des dangers et des risques ainsi qu'un mécanisme de contrôle et de suivi. Un tel système devrait reposer minimalement sur :**
 - l'estimation de la gravité potentielle ;
 - la probabilité d'occurrence ;
 - la conformité réglementaire.

Il devrait permettre :

- de définir la vigueur et la promptitude des actions requises ;
- de prioriser les correctifs ;

- d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées ;
 - de rendre compte à la haute direction.
- c) de définir clairement et implanter des mécanismes permettant :
- d'identifier les situations dangereuses potentiellement liées à des comportements non sécuritaires [non respect des politiques, procédures, règles de sécurité, méthodes de travail sécuritaires, port des équipements de protection individuels (EPI), etc.] ;
 - de soutenir les gestionnaires dans l'exercice des droits de gérance (obligations des travailleurs) ;
 - de gérer les manquements aux règles de sécurité d'une manière systématique, uniforme, adéquate et équitable.

Actions proposées par le Service du capital humain

« Voir le plan d'action général proposé à la fin de la présente mission de vérification. »

Formation et information données à l'ensemble du personnel

Fondements de l'objectif

L'un des éléments importants du devoir d'efficacité (de performance) exigé par la jurisprudence afin de démontrer la diligence raisonnable d'une organisation, est de posséder un système permettant l'entraînement, la formation et la supervision systématique des employés et des cadres.

En matière de SST, tout programme de formation doit viser à s'assurer que chaque employé, incluant les cadres, a une connaissance raisonnable des lois, des règlements et des processus qui s'appliquent à ses fonctions.

L'organisation doit donc procéder périodiquement à un inventaire et à une analyse des besoins des employés et des cadres, particulièrement, mais non exclusivement, lorsque des changements sont apportés aux lois, aux règlements et aux normes applicables ou que surviennent des changements dans l'organisation du travail ou des mouvements de personnel. Un plan de formation doit être établi et mis à jour au besoin, un suivi des connaissances acquises doit être fait et un registre des formations données doit être maintenu afin d'être en mesure de démontrer, le cas échéant, que les employés et les cadres ont reçu la formation requise selon leurs responsabilités.

Les obligations légales des organisations et des employés en SST sont énoncées dans la LSST. Il est important que ces dispositions soient bien connues des employés et des cadres. D'autre part, les

règlements sur la santé et la sécurité au travail sont régulièrement modifiés. Pensons au travail en espace clos, au travail en hauteur, à la sécurité des machines fixes, aux chariots élévateurs, etc. Ce sont des domaines où se produisent annuellement beaucoup d'accidents graves dans les organisations. Les employés doivent être formés en conséquence, sinon les organisations deviennent vulnérables en cas d'accident grave entraînant des lésions corporelles.

Enfin, la supervision par les gestionnaires est un élément clé de la diligence raisonnable. Les gestionnaires doivent donc être bien formés sur les obligations imposées à leur organisation et sur leurs droits de gérance, pour être en mesure d'exercer pleinement leur leadership en SST ainsi que sur les politiques et orientations de leur organisation en cette matière.

État de la situation de la Ville

Compte tenu des changements de structure vécus par la Ville au cours des dernières années et du fait qu'elle ne dispose pas encore d'un SGSST cohérent et efficace, il est compréhensible que la Ville ne dispose pas d'un programme général de formation en SST. Il faut aussi souligner que dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau modèle organisationnel de la Ville, la formation des employés est une compétence relevant des services et des arrondissements.

La formation des gestionnaires, notamment sur leurs devoirs de diligence raisonnable, les obligations légales en SST, les droits de gérance en SST ainsi que sur la mise en place d'un SGSST, constitue une lacune vérifiée dans tous les services et les arrondissements audités. Une telle formation permettra à l'organisation de rassurer ses gestionnaires sur la portée et l'étendue réelles de la diligence raisonnable (notamment le volet « raisonnable ») et d'éviter qu'il ne se crée des courants inutilement alarmistes et contre-productifs résultant d'une méconnaissance du cadre légal applicable à la SST.

Le défi pour l'organisation sera de bien former ses gestionnaires, dans un délai raisonnable, sur ces éléments cruciaux, tout en préparant un plan de formation qui devra accompagner les différents éléments d'un futur SGSST cohérent et efficace.

Sommaire des forces

- L'existence d'une liste de cours de formation en SST aux employés ;
- Un réseau de formateurs externes accessibles aux arrondissements.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Absence d'un programme structuré de formation pour les gestionnaires correspondant aux devoirs de diligence raisonnable ;
- Absence de mécanisme systématique de rappel des formations qui le requièrent en fonction des exigences légales et réglementaires (SIMDUT, secouriste, espace clos, etc.).

Recommandations générales

Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec les unités d'affaires :

- a) **de procéder à un inventaire des besoins de formation en SST et en intégrer les résultats dans les plans de formation de l'organisation (services et arrondissements) en identifiant les priorités résultant des devoirs de diligence raisonnable et des recommandations du présent audit, notamment :**

Pour les cadres de tous les niveaux hiérarchiques :

- **C-21 et diligence raisonnable**
- **Obligations légales des employeurs et des employés**
- **Droits de gérance en SST**
- **Rôles et responsabilités des cadres supérieurs (lorsque l'organisation les aura définis)**
- **Système de recensement des dangers et d'évaluation des risques (lorsqu'il sera adopté)**

Pour les employés :

- **C-21 et obligations des travailleurs en SST**
- **La politique corporative (lorsqu'elle sera adoptée)**
- **Application des règles de sécurité (lorsque la procédure sera adoptée)**

- b) **d'adopter et mettre en œuvre un mécanisme de rapport et de suivi des formations qui le requièrent en fonction des exigences légales et réglementaires (SIMDUT, secouriste, espace clos, etc.).**

Actions proposées par le Service du capital humain

« Voir le plan d'action général proposé à la fin de la présente mission de vérification. »

Attribution et contenu d'un contrat à des tiers pour la réalisation de travaux, pour les aspects liés à la SST

Fondements de l'objectif

Le devoir de diligence raisonnable exige que les organisations révisent la gestion de leurs sous-traitants (documents contractuels, politiques et procédures d'accueil, de supervision et de contrôle), puisque ces derniers deviennent des agents de l'organisation aux fins de l'application du projet de loi C-21.

Comme agents de l'organisation, les entrepreneurs qui font des travaux pour cette organisation peuvent engager la responsabilité pénale de celle-ci si, par leur négligence (action ou omission), un accident se produit dans les installations de l'organisation et qu'il entraîne une blessure corporelle à un employé de l'organisation ou de l'entrepreneur ou à toute autre personne qui se trouve à y accéder (le public, par exemple).

Les cadres supérieurs de l'organisation (ce qui comprend les élus, la haute direction et tous les gestionnaires de l'organisation qui ont à gérer un important domaine d'activité lié aux mandats des sous-traitants) ont donc le devoir de s'assurer que le système de gestion et les règles que leur organisation s'est donnée pour contrôler les risques de blessures, aux employés ou à autrui, à la suite des activités des sous-traitants, sont bien appliqués à tous les niveaux hiérarchiques. Ils ont aussi le devoir de prendre les moyens pour être en mesure de prouver, en tout temps, que toutes les responsabilités déléguées dans la hiérarchie sont suivies et que les responsables sont en mesure de rendre compte sans équivoque de tels suivis.

La Ville et ses arrondissements attribuent annuellement de nombreux contrats à des sous-traitants pour divers travaux visant des projets présentant divers niveaux de risques.

Dans le cadre de notre audit, nous devons donc analyser les systèmes et les pratiques de gestion afin d'évaluer si la Ville et ses arrondissements étaient en mesure de faire, en tout temps, la preuve de leur diligence raisonnable dans la gestion des contrats accordés à des tiers pour la réalisation de travaux pouvant comporter des dangers et des risques pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique de toute personne ayant accès aux installations de l'organisation.

État de la situation de la Ville

L'analyse des devis d'appels d'offres publics des contrats accordés aux soumissionnaires, ainsi que les entrevues réalisées avec les gestionnaires responsables de ces dossiers, indiquent clairement que ce processus n'a pas encore été révisé à la suite de l'adoption du projet de loi C-21. La Ville devrait réviser

ces devis et ces contrats afin de préciser ses propres responsabilités et celles de ses sous-traitants en matière de SST.

Les arrondissements et les services ont des responsabilités de planification et de contrôle en vue de s'assurer que les travaux ou activités sont exécutés conformément aux documents contractuels ou aux ententes intervenues, que leur personnel est formé et informé des procédures et vont en assurer l'application et le suivi.

La Ville ou un arrondissement doit avoir contractuellement l'autorité d'empêcher le début de tout travail ou de toute activité, ou d'en interrompre le cours, lorsque celui-ci présente un risque pour la santé et la sécurité des personnes. Ils doivent aussi se donner l'autorité d'arrêter la reprise de tout travail tant que les risques identifiés sont présents.

Sommaire des forces

- Volonté des gestionnaires interrogés de se conformer le plus rapidement possible à leur devoir de diligence raisonnable en ce qui regarde cette activité.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Absence d'encadrement légal en SST dans les devis et les contrats à des sous-traitants.

Recommandations générales

Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec les unités d'affaires :

- a) de réviser les appels d'offres et les devis visant à octroyer des contrats à des tiers afin d'assurer l'application des aspects SST pouvant engager les responsabilités de la Ville ou des arrondissements ;**
- b) de former les gestionnaires aux nouvelles règles révisées ;**
- c) de mettre en place un mécanisme de contrôle de l'application des règles adoptées ;**
- d) d'instaurer un mécanisme d'information à la haute direction des manquements aux règles par les sous-traitants et des mesures de correction apportées.**

Actions proposées par le Service du capital humain

« Voir le plan d'action général proposé à la fin de la présente mission de vérification. »

Respect des dispositions légales et réglementaires applicables au domaine de la prévention en SST

Fondements de l'objectif

En matière d'obligations légales, la notion de diligence raisonnable repose sur trois éléments fondamentaux, à savoir :

- la connaissance des obligations applicables ;
- le respect et l'application de ces obligations ;
- les preuves d'application.

La connaissance des obligations ou des dispositions légales ou réglementaires suppose que celles-ci sont identifiées, inventoriées, maintenues à jour et diffusées aux personnes et intervenants concernés.

Mentionnons aussi que l'identification, l'inventaire et la tenue à jour des obligations légales et autres figurent au nombre des exigences des référentiels reconnus en matière de SST.

La méconnaissance ou le non-respect des dispositions ou des obligations légales ou réglementaires applicables à une organisation met cette dernière à risque, tant en regard de la survenance d'un accident entraînant des lésions corporelles que d'une incapacité à prouver sa diligence raisonnable en cas de poursuite.

État de la situation de la Ville

Nous avons pu constater que le niveau de connaissance des obligations légales en matière de SST varie grandement au sein de l'organisation. Les ressources spécialisées en SST sont évidemment bien au fait de ces obligations, mais, règle générale, le niveau de connaissances est moindre chez les gestionnaires (il y a, par ailleurs, une variabilité importante à ce chapitre, les gestionnaires concernés directement par les mécanismes de prévention, tels les CSS, connaissant nettement mieux que les autres les dispositions légales et réglementaires applicables à leurs activités). Cela est partiellement attribuable au fait que les gestionnaires reçoivent peu de formation spécifique sur leurs obligations générales en SST. Les ressources spécialisées se font un devoir de répondre adéquatement aux demandes en ce domaine, mais le processus n'a pas un caractère systématique.

Divers mécanismes permettent d'attirer l'attention de la Ville sur des non-conformités : inspections des lieux, avis de conditions dangereuses, et ainsi de suite. Toutefois, ces mécanismes ne comportent pas nécessairement de références spécifiques aux exigences légales et réglementaires applicables et,

collectivement, ces mécanismes ne constituent pas un système de vérification de conformité légale au sens classique du terme.

Quant à la vigie réglementaire, elle est assurée par les conseillers de la DEC de façon raisonnable. À titre d'exemple, la Ville est représentée à divers comités externes de prévention. Cependant, le processus de vigie n'est pas organisé de façon formelle, de sorte que, encore ici, la Ville est fortement tributaire des connaissances et de l'expertise des personnes actuellement en poste, à la DEC plus particulièrement. De plus, ce processus ainsi que les responsabilités en ce qui a trait à la vigie ne sont pas très bien connus d'une grande majorité de gestionnaires interviewés. En cas de mouvement de personnel, la Ville serait plus vulnérable.

Sommaire des forces

- Expertise et connaissances de la DEC en SST ;
- Participation à divers comités consultatifs externes en prévention.

Sommaires des zones de vulnérabilité

- Manque de formation des gestionnaires sur les obligations légales de l'article 51 de la LSST ;
- Absence de processus systématique de vérification de conformité aux exigences légales et réglementaires ;
- Absence d'information de la haute direction sur son niveau de conformité aux exigences légales et réglementaires.

Recommandations générales

Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec les unités d'affaires :

- a) de prévoir, dans son plan d'action, la mise en œuvre d'un processus de vérification de la conformité légale et réglementaire permettant :**
 - de finaliser, le cas échéant, l'identification des dispositions légales et réglementaires applicables à l'organisation ;**
 - de développer un plan d'action à moyen et à long terme pour la mise à niveau de la conformité à ces dispositions, dont les priorités seront établies en fonction des niveaux de risque identifiés ;**
 - de rendre compte périodiquement à la haute direction de l'avancement du plan d'action et du niveau de conformité de l'organisation ;**

b) de décrire formellement et diffuser, notamment aux fins de diligence raisonnable, le processus de vigie légale, réglementaire et éventuellement normative par lequel l'organisation :

- **se tient informée des changements éventuels aux lois et règlements en SST ainsi que de la jurisprudence ;**
- **informe les instances et intervenants potentiellement concernés.**

Actions proposées par le Service du capital humain

« Voir le plan d'action général proposé à la fin de la présente mission de vérification. »

Reddition de compte aux différents niveaux hiérarchiques quant aux aspects précités en regard de la SST

Pour pouvoir assurer son devoir de leadership, la haute direction doit être tenue informée sur un certain nombre d'aspects cruciaux en SST, notamment sur le degré de conformité de l'organisation à ses obligations légales et réglementaires, l'état de la gestion des risques (risques jugés non acceptables selon les critères adoptés par l'organisation, l'avancement et l'efficacité des correctifs, etc.), ainsi que sur l'état de fonctionnement de son système de prévention en général.

C'est donc dire que ces volets cruciaux doivent être examinés rigoureusement, mesurés le plus précisément possible, et que l'information doit être transmise d'un niveau hiérarchique à l'autre, jusqu'à la haute direction, idéalement sous forme d'indicateurs de performance.

Une telle reddition de compte est particulièrement critique dans une organisation complexe, comportant de multiples niveaux de responsabilités déléguées à divers ordres hiérarchiques. Les hauts dirigeants ne pourront vraisemblablement pas invoquer le seul fait qu'ils ont adopté les politiques et orientations requises pour prouver leur diligence raisonnable en cas d'accident causant des lésions corporelles. Ils devront aussi démontrer qu'ils se sont assurés que les politiques et les orientations ont été appliquées (devoir d'efficacité).

Dans une structure complexe à multiples niveaux hiérarchiques, la délégation de pouvoirs est la règle. Le premier dirigeant (directeur général) doit donc rendre compte aux administrateurs (élus) des pouvoirs que ces derniers lui ont délégués. Lui-même déléguera des pouvoirs aux gestionnaires et la chaîne des délégations s'étendra jusqu'au premier échelon de gestionnaire de la hiérarchie.

La diligence raisonnable ne pourra être démontrée que si le cadre qui a fait une délégation de pouvoirs a assuré un suivi de sa réalisation, exigé et obtenu une reddition de compte et rendu lui-même compte à son supérieur du respect de son obligation.

Les élus ont donc un rôle à jouer en matière de diligence raisonnable en SST. L'organisation doit donc définir leurs responsabilités en SST et prendre les moyens nécessaires pour que des comptes leur soient rendus périodiquement sur le respect des politiques et des orientations prises en lien avec leurs obligations légales.

Compte tenu des pouvoirs des arrondissements, leurs conseils pourraient devoir s'assurer que tous les niveaux de gestion font diligence raisonnable dans la gestion des risques. Puisqu'ils adoptent des politiques et des programmes et délèguent leurs responsabilités, les conseils devraient recevoir l'information requise sur l'état du dossier SST ainsi que les rapports pertinents pour leur permettre, ainsi que les hauts dirigeants, de démontrer une diligence raisonnable en SST.

État de la situation de la Ville

En matière de reddition de compte en SST, nous avons pu constater que la structure actuelle, notamment l'autonomie des arrondissements en matière de SST, crée une zone d'incertitude pour tous les gestionnaires rencontrés.

Compte tenu d'une absence de définition précise des rôles et des responsabilités en SST à tous les niveaux hiérarchiques, il n'est pas facile de déterminer qui doit rendre compte à qui.

Il est donc pressant, tant pour la Ville que pour les arrondissements, de clarifier les niveaux de responsabilité de chacun, et ce, à partir des conseils jusqu'à l'échelon le plus bas des personnes ayant à gérer des risques d'accident dans leurs opérations, et de déterminer clairement qui doit rendre compte à qui et comment, en matière de SST.

Sommaire des forces

- Volonté des gestionnaires rencontrés de mettre l'organisation à niveau en matière de diligence raisonnable.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Manque de clarification, entre la Ville et les arrondissements, des rôles et des responsabilités réciproques en SST, ainsi que des rôles et des responsabilités de tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation ;
- Absence d'un processus formel de reddition de compte de tous les pouvoirs délégués en SST, en fonction des différents niveaux hiérarchiques et à partir d'indicateurs de gestion proactifs.

Recommandations générales

Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec les unités d'affaires :

- a) de clarifier les rôles et les responsabilités de la Ville et des arrondissements en SST, ainsi que les rôles et les responsabilités de tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation ;**
- b) de développer et d'adopter un processus formel de reddition de compte de tous les pouvoirs délégués en SST, en fonction des compétences respectives et des différents niveaux hiérarchiques ;**
- c) d'identifier et mettre en œuvre un ensemble d'indicateurs proactifs de gestion pour la haute direction et portant notamment sur :**
 - l'application de la politique SST ;
 - l'exercice des rôles et responsabilités en SST ;
 - le système de gestion de la prévention ;
 - l'efficacité et l'efficacite des activités de prévention et de mécanismes de traitement des risques ;
 - le niveau de conformité légale et réglementaire.
- d) d'intégrer, le cas échéant, ces indicateurs aux tableaux de bord existants pour la haute direction ;**
- e) de procéder à la mesure périodique de ces indicateurs, notamment par la réalisation d'audits internes.**

Actions proposées par le Service du capital humain

« Voir le plan d'action général proposé à la fin de la présente mission de vérification. »

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS (ARRONDISSEMENTS)

Nos observations nous ont permis d'identifier **des forces et des valeurs** qui sont en mesure de favoriser une gestion efficace de la diligence raisonnable en SST :

- Un soutien efficace et un très bon niveau d'expertise interne de la part de la Direction du soutien à la gestion du capital humain dans les domaines de la SST.
- Une volonté d'accroître l'efficacité de la gestion de la prévention en SST de la part des gestionnaires des arrondissements rencontrés.
- Une gestion de la formation à l'échelle des travailleurs, qui intègre les aspects de SST dans les différents programmes diffusés.
- Le développement, en 2004 et 2005, de plans d'action formels témoignant de la capacité de l'arrondissement Rosemont–La Petite-Patrie de s'approprier de ce moyen proactif de gestion de la prévention en SST.
- Un engagement en matière de SST de la part du Comité de direction de l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension dans le cadre d'une « Politique de la gestion intégrée de la santé et de la sécurité du travail ».
- Des projets de valeur ajoutée en SST en cours d'implantation (suivis à l'audit de SGSST réalisé par la Division prévention de la Direction du soutien à la gestion du capital humain dans l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension).
- La fonction « Coordinatrice RH-SST » qui offre un service de « proximité » en matière de coordination et de soutien aux intervenants en SST dans l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.
- Le développement, en 2006, d'un premier « Programme de prévention » dans le format « Fiches d'actions spécifiques » (plans d'action spécifiques) tel qu'il a été proposé par la CSST et qui témoigne de la capacité de l'organisation de l'arrondissement Verdun de s'approprier de ce moyen proactif de gestion de la prévention en SST.
- Un fort taux d'appartenance à l'organisation et une fierté d'offrir un niveau de performance élevée dans la prestation de services à la communauté et aux citoyens pour l'arrondissement Saint-Laurent.

Par ailleurs, les observations de la vérification permettent aussi de faire ressortir plusieurs **faiblesses du système de gestion de la SST** actuellement en place dans les arrondissements, notamment :

- L'absence d'un système formel de gestion intégrée de la prévention en SST ;
- L'absence de règles de gestion claires au regard de plusieurs processus et des mécanismes existants en SST ;
- La SST est peu ou pas intégrée dans les processus de gestion (p. ex. approvisionnements, formation des gestionnaires, inspections, interventions, etc.) ;

- Une gestion déficiente des aspects de SST (appels d'offres, contrats, suivis) l'échelle des sous-traitants qui, désormais considérés comme des « agents » de l'organisation, présentent des risques pour la Ville, l'arrondissement et ses gestionnaires au chapitre de la diligence raisonnable attendue en SST ;
- Les rôles et les responsabilités des gestionnaires dans plusieurs processus spécifiques de gestion de la SST ne sont pas définis ;
- L'absence d'un programme de formation en SST à l'intention des gestionnaires, des superviseurs et des « chefs d'équipe » responsables, légalement, d'assumer la diligence raisonnable en SST ;
- L'absence de processus formel d'identification et d'analyse de risques et de conformité légale en SST ;
- L'absence de preuves concernant l'engagement et les réalisations en matière de SST de la part des cadres supérieurs, des gestionnaires et des superviseurs ;
- Une perception répandue que la SST, « c'est l'affaire de la direction des services administratifs et des comités de santé et sécurité » ;
- L'absence de mécanismes de contrôle et d'indicateurs proactifs de performance en matière de prévention en SST ;
- L'absence de mécanismes de reddition de compte aux différents niveaux hiérarchiques quant à la gestion de la prévention en appui à la diligence raisonnable attendue en SST.

Nous présentons donc ci-après des recommandations visant, dans le cadre d'un plan d'action général, à développer et instaurer progressivement un « Système de gestion de la santé et de la sécurité au travail » (SGSST) qui, intégré aux autres systèmes de gestion actuellement en place ou en développement, permettra aux arrondissements visés d'être davantage performants et conformes aux obligations légales applicables en SST.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction des arrondissements visés :

- a) **d'implanter un système de gestion de la santé et de la sécurité au travail reconnu (ci-après SGSST) applicable à l'ensemble des secteurs des arrondissements ;**
- b) **d'adopter et de communiquer, à l'échelle des arrondissements, une politique générale de santé et de sécurité au travail (sauf pour l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension) ;**
- c) **de développer et de communiquer un plan d'action général en rapport avec la mise en place et l'intégration du SGSST retenu ;**

- d) de développer, à l'échelle des unités administratives, des plans d'action spécifiques en rapport avec le développement, la mise en place et l'intégration progressive des processus du SGSST retenus prioritaires ;
- e) de définir et de réaliser un plan de communication et un plan de formation en appui à la politique adoptée (réf. b) et à la stratégie d'intégration du SGSST au sein des arrondissements ;
- f) de définir des critères et des indicateurs de performance au regard de chacun des processus du SGSST afin d'établir les bases d'un système d'appréciation de la performance et de reddition de compte en appui à la gestion de la prévention en SST ;
- g) d'implanter, à l'échelle du comité de gestion des arrondissements, un processus de « Revue de direction » permettant de contrôler le plan d'action général en rapport avec la mise en place et l'intégration du SGSST retenu ;
- h) de désigner un « Répondant SGSST » dont le mandat serait notamment d'assurer la coordination du plan d'action général (réf. c) et des plans d'action spécifiques (réf. d) en appui au développement, à l'instauration et au maintien du SGSST retenu au sein des arrondissements, le tout en lien avec la stratégie générale de la Ville de Montréal en ce domaine ;
- i) de développer, d'approuver, de mettre en application et de contrôler un encadrement administratif relatif à l'intégration de la SST dans la gestion des mandataires, des entrepreneurs et des sous-traitants ;
- j) de communiquer périodiquement aux instances désignées par les conseils d'arrondissement et à la Direction générale de la Ville de Montréal, selon les orientations retenues par ces instances, les conclusions des examens et analyses (audits) du SGSST.

Actions proposées par le Service du capital humain

« Nous partageons avec vous l'intime conviction que la santé et la sécurité de nos employés sur les lieux de travail et son corollaire, la sécurité des différents usagers qui peuvent s'y trouver, doivent constituer une préoccupation constante de la part de l'organisation. L'importance de respecter nos obligations légales, de réduire la fréquence des accidents du travail et en conséquence, les coûts qui y sont rattachés, sont des enjeux cruciaux pour nous.

Nous sommes conscients que, dans un souci d'amélioration continu, les efforts en ce sens doivent se poursuivre. Notre préoccupation demeure de procurer à tous nos employés un environnement de travail toujours plus sain et plus sécuritaire, et de poursuivre l'application des principes de gestion favorisant l'intégration de la prévention à la gestion quotidienne des activités municipales. Cela dit, comme vous le mentionnez dans votre rapport, l'Administration de la Ville est partagée entre le conseil municipal et les

conseils d'arrondissements. Cette réalité nous impose, avant même de pouvoir définir un plan d'action précis identifiant en détail les responsabilités des différentes instances, de faire un exercice de clarification des niveaux de responsabilités.

Nous nous engageons donc à mettre sur pied, sans délai, un groupe de travail composé de directeurs d'arrondissement et de directeurs de directions de services corporatifs pour traiter de la question. Le groupe de travail aura pour mandat de préciser les rôles et les responsabilités en santé et sécurité du travail des divers ordres décisionnels de l'organisation. À partir des consensus dégagés, nous entendons soumettre aux instances appropriées, des orientations sur le partage des rôles et des responsabilités, au plus tard **le 30 novembre prochain**.

À la suite de la décision qui sera prise relativement aux orientations ci-dessus mentionnées, la Ville et ses arrondissements pourront alors élaborer des plans d'action précis couvrant dans l'ensemble de vos recommandations, et indiquant les échéanciers visés et les responsables désignés. Ces plans d'action viseront les éléments suivants :

1. Adoption, par la Ville et ses arrondissements, de politiques en matière de santé et de sécurité du travail ;
2. Formalisation du recensement et de l'évaluation des dangers et des risques en santé et sécurité du travail ainsi qu'un mécanisme de contrôle et de suivi approprié ;
3. Formalisation de la formation en santé et sécurité du travail pour les gestionnaires et les employés ainsi qu'un mécanisme de contrôle et de suivi approprié ;
4. Implantation et réalisation de plans d'action approuvés par les instances appropriées, visant à favoriser la conformité continue aux dispositions légales et réglementaires en fonction des priorités établies ;
5. Amélioration du tableau de bord de gestion existant et comportant des indicateurs réactifs en y ajoutant des indicateurs proactifs ;
6. Formalisation des processus de reddition de comptes aux instances appropriées, compte tenu du partage des rôles et des responsabilités qui sera adopté ;
7. Mise en place d'autres mesures susceptibles de permettre à la Ville et à ses arrondissements l'amélioration continue de ses pratiques en matières de santé et sécurité du travail.

Pour les motifs de partage des compétences énoncés ci-dessus, nos collègues d'arrondissement dont les unités ont fait l'objet d'un audit de votre part sur la question souscrivent à notre démarche. La présente note tient donc également lieu de leur réponse à vos recommandations.

Enfin, soyez assuré que ce besoin de clarification préalable de nos rôles et responsabilités ne diminue en rien les efforts quotidiens que l'organisation déploie en matière de prévention des accidents du travail et d'amélioration de notre gestion en cette matière. »

GESTION DE LA PROPRETÉ SUR LA VOIE PUBLIQUE

CONTEXTE

En 2005, la Ville de Montréal (la Ville) a estimé à 56 M\$ les sommes dépensées par les 19 arrondissements en vue de réaliser les activités régulières de propreté. Ces activités sont principalement : le balayage mécanique et le lavage de chaussée, le nettoyage des trottoirs, la vidange de paniers ainsi que l'enlèvement des graffitis et des affichages sauvages. En appui à ces activités, des règlements portant sur la propreté existent et des inspecteurs sont chargés de les faire respecter.

En février 2006, l'administration municipale dévoilait publiquement un plan d'action sur la propreté pour embellir Montréal. Un investissement initial de 10 M\$ pour l'année 2006 s'ajoutait aux dépenses de 56 M\$ déjà consacrées aux activités de propreté. À l'origine, le plan prévoyait que cette somme initiale serait augmentée de 2,5 M\$ annuellement pour atteindre 20 M\$ en 2010, ce qui représente 75 M\$ additionnels pour les années de 2006 à 2010.

Le 13 décembre 2006, le comité exécutif approuvait un programme institutionnel de la propreté et de l'entretien pour les années de 2007 à 2010. Bien que la somme additionnelle prévue de 2,5 M\$ ne fût pas allouée au programme de propreté en 2007 en raison du cadre de compressions budgétaires, 10 M\$ sont toujours prévus à ce chapitre au budget 2007. À cet égard, le maire et le président du comité exécutif mentionnent clairement que la propreté demeure une des grandes priorités de la Ville.

L'unité propreté et entretien Montréal (l'UPEM) du Service des infrastructures, transport et environnement (SITE) a été responsable de la gestion du plan d'action de l'Opération propreté Montréal 2006, en étroite collaboration avec les arrondissements, car la réalisation des activités de propreté relève de la compétence des arrondissements pour ce qui est de la voirie locale, alors que pour la voirie artérielle, elle a été subdéléguée par le conseil municipal. En ce qui concerne le nouveau programme de propreté, l'UPEM sera responsable de son application, toujours en étroite collaboration avec les arrondissements.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Notre vérification avait pour but d'examiner les contrôles sur l'utilisation des sommes additionnelles de 10 M\$ pour des opérations de propreté supplémentaires et pour la réalisation des opérations de propreté.

Plus particulièrement, nous avons examiné l'établissement d'objectifs et d'indicateurs, la planification des travaux, les mécanismes de suivi des plans d'action et des dépenses, ainsi que l'élaboration de rapports de gestion.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les travaux de nettoyage effectués au cours de la période estivale 2006 au sein des unités d'affaires suivantes : arrondissements Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et Saint-Laurent ainsi qu'à l'UPEM du SITE.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Au début de 2005, un groupe de travail composé de représentants de différents services corporatifs, de sept arrondissements et d'autres partenaires (Société de transport de Montréal, Office municipal d'habitation de Montréal et Postes Canada) a eu pour mandat d'identifier les problèmes relatifs à la propreté et aux nids-de-poule, et de dégager des pistes de solutions. Le 29 mars 2005, ce groupe de travail présentait au comité de direction de la Ville un rapport contenant les divers problèmes liés à la propreté, ainsi que des recommandations pour les contrer, ou du moins pour les atténuer, par rapport :

- au comportement des citoyens : dépôts illicites des encombrants, des matériaux et autres objets (sur la voie publique, dans les ruelles et les parcs), saleté de la voie publique, graffitis, affichages sauvages, etc. ;
- à l'organisation du travail : retards dans le ramassage des gros morceaux, paniers de rues qui débordent, collecte sélective (perte de papier par grands vents provoqués par des bacs non couverts), manque de disponibilité des appareils de propreté pour offrir la qualité de service adéquate, etc. ;
- à la réglementation et à l'inspection : manque d'uniformité, réglementation pas assez sévère, manque de rigueur dans son application, délais trop longs dans les dossiers de poursuites, etc.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, un plan d'action corporatif d'entreprise portant sur la propreté a été dévoilé aux médias en février 2006. Ce plan d'action comportait deux objectifs :

- Entreprendre des actions immédiates pour régler les problèmes de propreté les plus apparents dans des secteurs stratégiques ciblés, en priorisant le centre-ville tel qu'il est défini dans le décret d'agglomération, soit les arrondissements Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et Sud-Ouest. Les secteurs stratégiques du centre-ville sont le

Vieux-Montréal, le quartier chinois, les artères commerciales les plus achalandées et les sites touristiques.

- Élaborer, en collaboration avec les arrondissements, un « programme montréalais de propreté ». Ce programme de propreté devrait s'inspirer des éléments suivants :
 - les recommandations énoncées par le groupe de travail sur la propreté dans son rapport du 29 mars 2005 ;
 - la préparation d'un plan de communication intégré corporatif par arrondissement ;
 - la mise en place de brigades de propreté ;
 - la réalisation de grandes corvées ;
 - l'enrichissement des activités d'enlèvement de graffitis ;
 - la bonification des activités de propreté des arrondissements ;
 - l'achat d'équipement adapté aux besoins des arrondissements.

En vue de répondre au premier objectif visant à mettre en place des actions immédiates en attendant le programme, l'Opération propreté Montréal 2006 a été mise sur pied à l'aide des ressources de 10 M\$ prévues.

Quant au second objectif, qui vise à élaborer le « programme montréalais de propreté », la Commission sur les services aux citoyens (la Commission) a tenu en mai 2006 une consultation publique en vue de l'établir. À la suite de cette consultation, la Commission a déposé au conseil municipal, en juin 2006, un rapport contenant ses recommandations sur l'élaboration d'un « programme de propreté » comportant trois volets, soit l'éducation du public, l'organisation du travail et la réglementation. Mentionnons que ce rapport reprend plusieurs éléments de celui que le groupe de travail a produit le 29 mars 2005.

Ce programme a été déposé au comité exécutif et approuvé le 13 décembre 2006. Un rapport a également été déposé à la Commission en vue de l'informer de l'état d'avancement des travaux par rapport aux recommandations qu'elle a formulées en juin 2006.

Opération propreté Montréal 2006 – activités additionnelles

En général, l'Opération propreté Montréal 2006 vise à rendre la ville plus propre et à l'embellir. La somme de 10 M\$ prévue a été répartie entre les différentes unités d'affaires impliquées de la façon suivante (voir tableau ci-joint) :

Répartition des sommes additionnelles en propreté – 10 M\$

Unités administratives		3 M\$	7 M\$	10 M\$
Arrondissements	Ahuntsic-Cartierville	197 200		197 200
	Anjou	84 300		84 300
	Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce	232 400	800 000	1 032 400
	Lachine	96 800		96 800
	LaSalle	133 800		133 800
	L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève	35 900		35 900
	Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	222 400		222 400
	Montréal-Nord	123 900		123 900
	Outremont	54 800		54 800
	Pierrefonds-Roxboro	100 800		100 800
	Plateau-Mont-Royal	190 900	1 100 000	1 290 900
	Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles	201 500		201 500
	Rosemont–La-Petite-Patrie	198 400		198 400
	Saint-Laurent	237 500		237 500
	Saint-Léonard	139 100		139 100
	Sud-Ouest	175 400	830 000	1 005 400
	Verdun	117 500		117 500
	Ville-Marie	240 500	3 195 000	3 435 500
	Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension	216 900		216 900
Sous-total arrondissements		3 000 000	5 925 000	8 925 000
Service	Infrastructures, transport et environnement		1 075 000	1 075 000
TOTAL		3 000 000	7 000 000	10 000 000

- 3 M\$ ont été accordés aux 19 arrondissements de la Ville au moment de l'approbation du budget 2006, en vue de la réalisation d'activités de propreté ;
- 5,925 M\$ ont été alloués pour les activités de propreté de quatre arrondissements ciblés du centre-ville, soit :
 - la majeure partie de l'arrondissement Ville-Marie (3,195 M\$) ;
 - une partie restreinte de l'arrondissement Plateau-Mont-Royal (1,1 M\$) ;
 - une partie restreinte de l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (0,8 M\$) ;
 - une partie restreinte de l'arrondissement Sud-Ouest (0,83 M\$).

Les principales actions prévues dans ce plan étaient les suivantes : bonification des activités de propreté (2,4 M\$), création de brigades de propreté (1 M\$), programme pour l'enlèvement de graffitis (0,9 M\$), distribution de bacs à récupération modifiés (0,5 M\$), plantation d'arbres et installation de bacs à fleurs (0,5 M\$).

- 1,075 M\$ ont été accordés au SITE pour la gestion et le soutien du programme (0,65 M\$), le volet communication institutionnelle (0,3 M\$) et les grandes corvées et événements spéciaux (0,125 M\$). C'est l'UPEM du SITE qui est responsable de la gestion du programme.

Élaboration et réalisation des plans d'action de l'Opération propreté Montréal 2006

Élaboration du plan d'action

Dans l'attente du « programme montréalais de propreté », l'UPEM a produit en février 2006 un plan contenant des orientations de l'administration en matière de propreté. À titre d'exemples, on y retrouve une bonification des activités de propreté à réaliser dans le secteur du centre-ville, la mise en place de brigades de propreté et la mise à contribution des citoyens dans le cadre de grandes corvées.

Ce plan contient seulement les actions à prendre par les quatre arrondissements du centre-ville et par le SITE (grandes corvées de nettoyage, plan de communication et sondages). En matière d'investissements, ces actions représentent sept des 10 millions de dollars prévus pour l'ensemble de l'opération.

En vue de produire ce plan, l'UPEM a obtenu des renseignements des arrondissements concernés (Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et Sud-Ouest). Par la suite, elle s'est assurée que les plans d'action produits par ces arrondissements respectaient les priorités de l'administration.

Toutefois, pour ce qui est de la somme de 3 M\$ accordée initialement dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006, aucune orientation (p. ex. activités de propreté à privilégier) n'a été transmise aux 19 arrondissements. La seule condition était que les sommes allouées soient consacrées à la propreté. À cet égard, l'UPEM a demandé en début d'année aux 19 arrondissements de lui faire parvenir les actions qu'ils prévoyaient réaliser avec les sommes allouées. Elle a reçu une réponse de la part de 18 des 19 arrondissements. Pour la presque totalité des actions mentionnées à ces réponses, il s'agit d'activités liées directement à la propreté (p. ex. équipes de propreté supplémentaires, achat de paniers de rues). Dans le cadre du budget 2007, la somme de 3 M\$ allouée aux arrondissements a été reconduite selon les mêmes conditions.

Recommandation

En vue de favoriser l'obtention des meilleurs résultats possible compte tenu des objectifs, nous recommandons que l'UPEM propose à l'Administration des orientations à l'égard des sommes remises aux 19 arrondissements.

Actions proposées par l'UPEM du Service des infrastructures, transport et environnement

« Pour la préparation des plans d'action que les arrondissements devront soumettre à l'UPEM, l'encadrement administratif prévoit :

- *que la réalisation des accroissements des activités de propreté devra respecter les orientations déterminées par le programme de propreté adopté par le CE en décembre 2006 ; **(Échéancier prévu : 16 février 2007)***
- *que la structure des plans d'action reflète les trois tranches budgétaires totalisant 10.375 M\$ et que leur documentation, par les arrondissements, doit respecter cette structure. » **(Échéancier prévu : 5 mars 2007)***

Suivi des plans d'action

Suivi exercé par l'UPEM

En vue de rendre compte à l'Administration du degré de réalisation des différents plans d'action en relation avec les sommes allouées, l'UPEM doit obtenir une information pertinente de la part des 19 arrondissements. En effet, lorsque vient le moment d'évaluer les stratégies d'intervention utilisées pour atteindre les objectifs, il est essentiel de connaître dans quelle mesure les interventions prévues ont été réalisées.

L'examen des documents demandés et reçus par l'UPEM nous permet de constater que les informations reçues sont insuffisantes pour permettre de connaître le degré d'avancement des différents plans ou actions prévues par les arrondissements.

En effet, pour ce qui est des arrondissements du centre-ville, mis à part certains renseignements reçus de façon ponctuelle (p. ex. nombre de poubelles installées ou d'arbres plantés), l'UPEM leur a uniquement demandé des rapports concernant les sommes dépensées ainsi que des données concernant l'enlèvement des graffitis. Par conséquent, l'UPEM ne dispose pas suffisamment de renseignements concernant l'ensemble des activités réalisées par rapport à chacune des actions prévues aux plans d'action de ces arrondissements (5,9 M\$).

Quant aux 15 autres arrondissements, l'UPEM leur a demandé, pour le 1^{er} novembre 2006, de lui transmettre la liste des activités additionnelles réalisées dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006, accompagnée des renseignements relatifs aux dépenses réelles. En date du 6 décembre 2006, le tiers de ces arrondissements n'avaient pas répondu à cette demande.

Recommandation

En vue d'améliorer le suivi du plan d'action et ainsi de faciliter l'évaluation des stratégies d'intervention pour atteindre les objectifs, nous recommandons que l'UPEM s'assure d'obtenir tous les renseignements pertinents lui permettant d'exercer un suivi rigoureux des plans d'action couvrant la totalité des sommes allouées à l'Opération propreté Montréal 2006.

Actions proposées par l'UPEM du Service des infrastructures, transport et environnement

« Quatre documents seront utilisés pour ce suivi :

- 1) **Une fiche technique**, pour chaque arrondissement, décrivant le détail des ressources humaines et matérielles reflétant leur budget régulier alloué à la propreté ;
- 2) **Les plans d'action des arrondissements**, décrivant l'utilisation des budgets additionnels prévus pour la propreté (10.375 M\$) ;
- 3) **Une seconde fiche technique**, pour chaque arrondissement, résumant les intentions décrites dans les plans d'action ;
- 4) **L'entente de service**, liant l'engagement des arrondissements à la réalisation complète des activités des plans d'action au programme de propreté. **(Échéancier prévu : mi-avril 2007)**

Un suivi à tous les deux mois auprès des arrondissements sera établi afin de connaître la progression des actions déterminées dans leurs plans d'action. » **(Échéancier prévu : juin, août et octobre 2007)**

Suivi exercé par les arrondissements

Étant donné que le suivi exercé par l'UPEM nous est apparu insuffisant, nous avons examiné si les quatre arrondissements sélectionnés exerçaient les contrôles appropriés démontrant la réalisation de ces plans d'action.

Dans l'ensemble, nos travaux de vérification nous confirment que les actions prévues ont été réalisées par ces quatre arrondissements. Nous avons cependant constaté qu'à l'égard de deux d'entre eux, des améliorations doivent être apportées. Ainsi :

- Arrondissement Ville-Marie

Cet arrondissement a obtenu 240 500 \$ provenant du 3 M\$ alloué à tous les arrondissements, et 3,2 M\$ provenant du 7 M\$ alloué spécifiquement pour les activités de propreté à réaliser dans le centre-ville. Le plan d'action soumis à l'UPEM par l'arrondissement ne portait que sur l'utilisation des 3,2 M\$.

Nous avons constaté que des documents font état de la réalisation des actions contenues dans le plan d'action (p. ex. conventions en vue de l'enlèvement des graffitis ou pour des actions de sensibilisation auprès des citoyens, bons de commande pour l'achat de biens ou pour des locations d'équipements et demande d'écriture de journal pour l'imputation des salaires de 26 cols bleus) pour la réalisation des opérations additionnelles de propreté en fonction des montants prévus au budget.

Plus particulièrement, pour ce qui est des 26 employés cols bleus embauchés temporairement (0,8 M\$) dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006, les renseignements obtenus auprès de personnes rencontrées indiquent que les salaires de ces employés imputés à la propreté reposent sur des heures prévues à la planification plutôt que sur les heures réelles travaillées à des activités de propreté.

Pour ce qui est des conventions signées avec divers organismes, les gestionnaires responsables mentionnent qu'ils ont effectué diverses démarches pour s'assurer que les opérations prévues étaient réalisées. Cependant, nos travaux révèlent que plusieurs de ces démarches n'ont pas été documentées. De plus, pour certaines conventions, les rapports d'étape prévus ou certaines pièces justificatives à l'appui des sommes versées n'ont pas été obtenus. L'ensemble des conventions signées par l'arrondissement pour les opérations additionnelles de propreté représente une somme totale d'environ 975 000 \$ pour 15 conventions (p. ex. enlèvement des graffitis, sensibilisation des citoyens).

Recommandations

Nous recommandons que la Direction des travaux publics de l'arrondissement Ville-Marie effectue un suivi sur les salaires réels par rapport à ceux prévus dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006 afin de s'assurer que les coûts appropriés sont imputés à cette opération.

De plus, en vue de s'assurer que les activités confiées aux OSBL sont réalisées tel que prévu et de disposer des renseignements pertinents sur les démarches effectuées, la Direction de l'arrondissement Ville-Marie devrait s'assurer :

- que les contrôles exercés par l'arrondissement sont documentés ;
- d'obtenir les pièces justificatives nécessaires ou les rapports prévus aux ententes sur la réalisation des travaux pour ensuite les analyser.

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« En 2007, les coûts du personnel additionnel consacré au programme de propreté 2007 seront comptabilisés (compte statistique). **(Échéancier prévu : avril 2007)**

Les rapports d'information et les pièces justificatives appropriées seront exigés auprès des OSBL, sur un modèle développé pour la campagne de propreté. » **(Échéancier prévu : avril 2007)**

- Arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

Cet arrondissement a obtenu 232 400 \$ provenant du 3 M\$ alloué à tous les arrondissements et 0,8 M\$ provenant du 7 M\$ alloué spécifiquement pour les activités de propreté à réaliser dans le centre-ville. Le plan d'action soumis par l'arrondissement à l'UPEM portait sur l'utilisation de ces deux sommes, soit environ 1 M\$.

Nos travaux révèlent que les activités apparaissant dans le plan d'action ont été réalisées tel que prévu. Cependant, le salaire de cinq employés cols bleus (140 000 \$) embauchés temporairement pour la période estivale a été imputé aux dépenses de l'Opération propreté Montréal en fonction des sommes prévues au budget plutôt que des coûts réels.

De plus, nous ne savons pas dans quelle proportion les activités de propreté se sont déroulées exclusivement sur la partie du territoire du centre-ville, alors que 77 % de la somme reçue est destinée à ce secteur. Il est à noter que la partie du territoire de l'arrondissement comprise dans le secteur du centre-ville est proportionnellement beaucoup plus restreinte que celle qui en est exclue.

Ainsi, nous sommes d'avis que le plan d'action de même que les rapports produits à l'égard de sa réalisation devraient contenir l'information relative à la proportion des activités prévues ou réalisées sur cette partie du territoire. Cela nous apparaît nécessaire en vue de s'assurer que les ressources investies au centre-ville ne sont pas diluées sur un territoire plus grand que celui qui est prévu par l'administration municipale.

Recommandations

Nous recommandons que la direction des travaux publics de l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce transmette à l'UPEM des plans d'action et des rapports faisant état de leur réalisation, qui font clairement mention de la proportion des activités affectées dans le secteur du centre-ville afin de lui permettre d'évaluer dans quelle mesure les orientations de l'Administration ont été respectées.

Nous recommandons également que la direction des travaux publics de l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce effectue un suivi des salaires réels par rapport à ceux prévus dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006 afin de s'assurer que les coûts appropriés sont imputés à cette opération.

Actions proposées par l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

« Dorénavant, le plan distinguera les proportions représentées par le secteur du centre-ville, sa zone périphérique et les autres secteurs d'intervention. (Échéancier prévu : mai 2007)

Les codes SPMO (0900) ont été créés afin de faire un suivi des coûts réels de main-d'œuvre des cols bleus. » (Échéancier prévu : complété)

Objectifs et indicateurs de l'Opération propreté Montréal 2006

Dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006, des objectifs doivent être établis en vue de définir quels sont les résultats mesurables directement attendus par l'investissement de 10 M\$ additionnels aux 56 M\$ déjà consacrés aux activités de propreté. Par la suite, des indicateurs doivent être élaborés et des données cumulées en vue d'évaluer le degré d'atteinte de ces objectifs (p. ex. accroissement de 15 % du pourcentage de satisfaction des citoyens à l'égard des opérations de propreté).

L'examen de différents documents nous a permis de constater que des objectifs généraux ont été définis. Cependant, la majorité de ces objectifs n'ont pas été précisés en termes mesurables. À titre d'exemples, nous retrouvons :

- Augmenter le niveau de propreté sur le territoire, diminuer la pollution visuelle et ultimement, redonner l'éclat que la ville mérite ;
- Accroître significativement la propreté de Montréal, particulièrement au centre-ville ;
- Amélioration de la propreté aux abords des abribus ;

- Accroissement des fréquences de nettoyage des rues et des trottoirs, et d'enlèvement des poubelles.

Ces documents nous ont également permis de constater que cinq indicateurs ont été établis et que des données ont été cumulées à l'égard de chacun d'entre eux. Ceux-ci portent sur la variation, dans le temps:

- de la perception des citoyens à l'égard de la propreté, obtenue à l'aide de sondages réalisés par une firme spécialisée (pour l'ensemble de la ville). Ces sondages indiquent que les citoyens étaient assez ou très satisfaits de la propreté à Montréal dans une proportion de 40 % en avril, de 52 % en mai, de 53 % en août et de 62 % en novembre 2006.
- de la cote visuelle de propreté de la voie publique établie par du personnel de l'UPEM pour les quatre arrondissements du centre-ville seulement (1 : très sale, 2 : sale, 3 : propre et 4 : très propre). Selon les observations effectuées, la cote visuelle moyenne pour ces quatre arrondissements était de 2,6 en juillet, de 3,1 en août et de 3,03 en septembre 2006.
- du nombre de constats émis et des amendes prévues en matière de propreté pour l'ensemble des 19 arrondissements. Le rapport portant sur l'année 2005 indique que 3 384 constats ont été émis et celui relatif à la période de janvier à septembre 2006 fait état de 2 950 constats.
- du nombre de mètres carrés de graffitis enlevés sur le domaine privé. Des rapports indiquent que le nombre de mètres carrés de graffitis enlevés était de 12 157 m² en 2005 alors qu'au début du mois de novembre 2006, 60 000 m² étaient enlevés.
- des plaintes reçues à l'égard de la propreté pour les 19 arrondissements. À l'égard de cet indicateur, des améliorations devront être apportées quant aux données cumulées. En effet, ce rapport contient l'ensemble des requêtes des citoyens par arrondissement plutôt que seulement les plaintes relatives à la propreté. Par conséquent, ces statistiques contiennent des demandes d'information, des requêtes pour un service particulier ou de véritables plaintes de la part de citoyens. De plus, les données actuelles sont incomplètes puisqu'elles proviennent d'un nouveau système (GDC) dont la mise sur pied en arrondissements a débuté graduellement à compter du printemps 2005 et s'est poursuivi en 2006.

Comme les objectifs sur la propreté ont uniquement été établis en termes généraux, ces indicateurs ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure ils ont été atteints. Cependant, leur examen nous permet de constater certaines améliorations à l'égard des résultats obtenus concernant les indicateurs portant sur la propreté (perception des citoyens et cote visuelle). Toutefois, en vue d'évaluer si les améliorations obtenues sont suffisantes, compte tenu de la somme additionnelle de 10 M\$ investie dans la propreté, nous croyons qu'il est nécessaire que la performance des activités de propreté soit démontrée par les arrondissements (p. ex. balayage des rues, nettoyage des trottoirs et vidange des paniers).

Recommandations

En vue d'améliorer l'évaluation des résultats obtenus grâce aux sommes investies dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006, l'UPEM devrait proposer à l'Administration des objectifs mesurables dans le cadre du « programme montréalais de propreté ».

De plus, l'UPEM devrait également s'assurer, au fur et à mesure de la mise en place du nouveau système (GDC), que seules les données sur les plaintes reçues à l'égard de la propreté sont utilisées aux fins de calculs de l'indicateur portant sur les plaintes.

Actions proposées par l'UPEM du Service des infrastructures, transport et environnement

« Cinq objectifs seront poursuivis en 2007 :

- 1) Ajouter 1000 paniers de rue ;
- 2) Réduire de 10 % les plaintes ;
- 3) Augmenter de 50 % les émissions de constats et des avis d'infraction ;
- 4) Doubler le nombre de constats perçus ;
- 5) Augmenter de 20 % la main-d'œuvre ou les équipements. (Échéancier prévu : février 2007)

Onze catégories de plaintes ont été établies dans le GDC. Une démarche auprès de la Direction des communications et relations avec les citoyens sera requise pour la production hebdomadaire, mensuelle ou au besoin, d'un rapport destiné à l'UPEM, permettant ainsi de faire le lien, le cas échéant, entre cet indicateur (les plaintes) et les réalisations des activités décrites dans les plans d'action des arrondissements. » (Échéancier prévu : mi-avril 2007)

Rapports de gestion de l'UPEM sur l'Opération propreté Montréal 2006

En vue de permettre l'évaluation de l'Opération propreté Montréal 2006, des rapports de gestion doivent être produits. Ces rapports doivent, entre autres, contenir les résultats obtenus en relation avec les objectifs, de même que le degré de réalisation des plans d'action. Ces renseignements sont essentiels afin de déterminer si le niveau de service prévu a été atteint, à la suite de l'ajout de sommes additionnelles (10 M\$), et de permettre l'évaluation des stratégies d'intervention utilisées pour ensuite, le cas échéant, procéder aux modifications nécessaires en vue d'obtenir de meilleurs résultats.

L'UPEM a présenté en conférence de presse un premier bilan sur l'Opération propreté Montréal 2006 en septembre 2006. Ce bilan contient divers éléments tels que la répartition du budget entre les arrondissements et le SITE, un résumé des plans d'action des quatre arrondissements du centre-ville, les ressources humaines et matérielles supplémentaires prévues, la composition des brigades de

propreté, etc. En ce qui concerne les résultats, nous y retrouvons ceux des évaluations visuelles de juillet et août 2006 ainsi que ceux des données comparatives relatives à l'enlèvement des graffitis dans les quatre arrondissements du centre-ville.

De plus, l'UPEM produit un rapport bimensuel destiné au responsable politique de la propreté et au cabinet du maire. Ce rapport contient le degré de réalisation des actions relatives à :

- la sensibilisation des citoyens (p. ex. sondages, brigades de propreté, campagne de communication) ;
- la bonification des opérations de propreté (p. ex. vidanges de paniers, propreté voie publique, propreté stations de métro, filets de bacs de récupération) ;
- l'élaboration du programme de propreté.

Toutefois, il ne contient pas d'information relativement aux résultats obtenus à l'égard des cinq indicateurs établis.

De plus, compte tenu du manque de renseignements obtenus par l'UPEM au cours du suivi du plan d'action, il est plus difficile de présenter une information complète et à jour, plus particulièrement en ce qui a trait à la bonification des opérations de propreté. D'ailleurs, un représentant de l'UPEM nous a mentionné que le bilan sur l'Opération propreté Montréal 2006 faisait état, dans certains cas, de travaux prévus plutôt que de travaux réalisés (p. ex. 52 équipes d'employés pour vider les poubelles de rues, 13 employés affectés aux balais de rues).

Recommandations

En vue de permettre l'évaluation de l'Opération propreté Montréal 2006 et des stratégies d'interventions utilisées, l'UPEM devrait produire au comité directeur prévu au « programme de la propreté et de l'entretien 2007-2010 » un rapport contenant :

- **des données complètes à l'égard de la réalisation des plans d'action des 19 arrondissements (communications institutionnelles, grandes corvées et événements spéciaux) ;**
- **les résultats obtenus à l'égard des cinq indicateurs établis pour évaluer le degré d'atteinte des objectifs ;**
- **des propositions quant aux modifications à apporter sur les stratégies d'intervention et aux ressources à y affecter, le cas échéant.**

Actions proposées par l'UPEM du Service des infrastructures, transport et environnement

*« Un rapport annuel comportera les trois éléments énoncés dans le rapport du vérificateur. »
(Échéancier prévu : novembre 2007)*

Lien d'imputabilité

En vertu de la charte de la Ville, les activités liées à la voirie locale, dont celles relatives à la propreté, sont de compétence d'arrondissement. Par conséquent, c'est à leur conseil d'arrondissement respectif que les directions d'arrondissement doivent rendre compte de la gestion de ces activités.

Quant aux activités relatives à la voirie artérielle, elles ont été subdéléguées par le conseil municipal aux arrondissements de la ville en décembre 2005. Dans le règlement portant sur cette subdélégation, il est prévu qu'au plus tard le 15 février de chaque année, un rapport faisant état de l'exercice des activités déléguées pour l'année précédente doit être fourni au Comité technique sur l'entretien du réseau artériel. Ce comité doit être créé en vertu du règlement du conseil d'agglomération sur la délégation de certains pouvoirs.

Toutefois, l'Opération propreté Montréal 2006 et le « programme de la propreté et de l'entretien 2007-2010 », placés sous la responsabilité de l'UPEM, visent non seulement le réseau artériel, mais également le réseau local. Pour obtenir les meilleurs résultats possible avec les investissements octroyés à chacun des arrondissements, il nous apparaît essentiel que les stratégies d'intervention utilisées soient coordonnées afin de viser les objectifs définis pour l'ensemble de la Ville.

À cet égard, bien que l'UPEM ait été responsable de la gestion de l'Opération propreté Montréal 2006, les liens d'imputabilité n'avaient pas été clairement définis entre les arrondissements et cette unité. Cette situation rendait plus difficile cette coordination et l'analyse des résultats obtenus par l'UPEM.

Dans le « programme de la propreté et de l'entretien 2007-2010 » approuvé en décembre dernier, on y prévoit que des ententes de service devront être conclues et qu'elles devraient contenir les éléments suivants :

- L'engagement des arrondissements envers la réalisation complète des activités de propreté liées à leurs budgets de base ;
- Une reddition de compte sur toutes les activités supplémentaires financées et contenues dans les plans d'action des arrondissements approuvés par l'UPEM ;
- Le non-renouvellement des budgets additionnels, au cours de l'année suivante, pour les arrondissements qui ne respecteront pas leurs engagements.

À notre avis, la liste et le contenu des documents à produire, dont les plans d'action et les rapports sur les résultats atteints, de même que l'échéancier de production de ces documents, devraient faire partie intégrante de ces ententes.

Finalement, nous croyons que de telles ententes devraient améliorer la coordination des activités de propreté et faciliter l'évaluation des résultats obtenus. Toutefois, afin de ne pas créer de lourdeurs administratives, les documents demandés devraient être le plus succinct possible et être adaptés en fonction de l'importance des sommes allouées aux arrondissements.

Recommandation

En vue d'améliorer la coordination et l'évaluation des résultats obtenus dans le cadre du « programme de la propreté et de l'entretien 2007-2010 », la Direction générale de la Ville devrait, tel que prévu, conclure des ententes avec les arrondissements dans les plus brefs délais. Ces ententes devraient contenir, entre autres :

- **les rôles et les responsabilités des différents intervenants ;**
- **la liste et le contenu des documents à produire (p. ex. plans d'action et rapports sur les résultats atteints), dont la teneur tiendrait compte de l'importance des sommes allouées ;**
- **un échéancier précisant les dates de production de ces documents.**

Finalement, l'UPEM devrait s'assurer du respect des clauses contenues dans ces ententes.

Actions proposées par la Direction générale

« La résolution du comité exécutif du 13 décembre 2006 (CE062173) mandate l'unité de la propreté et de l'entretien du SITE pour la mise en place, la réalisation et le suivi du programme de propreté 2007-2010.

En conséquence, le Directeur de l'unité de la propreté conclura les ententes de partenariat avec les arrondissements afin d'améliorer la coordination et l'évaluation des résultats. » (Échéancier prévu : 31 mai 2007)

Actions proposées par l'UPEM du Service des infrastructures, transport et environnement

« Moyens de vérification :

- *Suivi à tous les deux mois ;*
- *Respect des clauses des ententes de service ;*

- *Soumission au CE un rapport l'informant du non-respect de ces ententes, le cas échéant. »*
(Échéancier prévu : novembre 2007)

Performance des activités régulières de propreté en arrondissements – 56 M\$

Dans le contexte actuel, où la Ville investit 10 M\$ additionnels dans les activités de propreté, il est important de s'assurer que les arrondissements évaluent leur performance vis-à-vis de la réalisation de leurs activités de propreté. Il est également important que cette réalisation des activités soit planifiée et surveillée de façon adéquate en vue de favoriser l'atteinte de leurs objectifs. Cette évaluation nous apparaît nécessaire afin de réduire le risque d'investir inutilement des ressources dans des activités dont la performance n'est pas démontrée.

Objectifs, indicateurs et rapports de gestion

En vue d'évaluer la performance des activités relatives à la propreté, des objectifs mesurables doivent être définis et des indicateurs doivent permettre d'en mesurer le degré d'atteinte, pour ensuite en rendre compte dans des rapports de gestion.

En ce qui a trait plus particulièrement aux objectifs et aux indicateurs, ceux-ci doivent non seulement permettre d'évaluer le degré de réalisation des activités prévues (p. ex. pourcentage de réalisation désiré des parcours de balais mécaniques), mais également leur effet réel sur la propreté (p. ex. amélioration désirée de la cote visuelle de propreté).

De façon générale, nos travaux révèlent que pour trois des quatre arrondissements visités, certains objectifs et indicateurs sont établis et des rapports produits. Cependant, peu de ces objectifs sont énoncés en termes mesurables ou réalistes (parcours de balais réalisés à 100 %) alors que les indicateurs et les rapports ne couvrent pas l'ensemble des opérations de propreté. De plus, mentionnons que la majorité de ces objectifs portent sur la réalisation des activités (p. ex. nombre de poubelles installées) et non sur les résultats attendus (p. ex. augmentation du pourcentage de satisfaction des citoyens).

Par conséquent, dans chacun de ces trois arrondissements (Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal et Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce) des éléments sont en place, mais des améliorations doivent être apportées pour permettre une évaluation formelle de la performance de l'ensemble des activités pour ensuite en rendre compte. Dans le cas du quatrième arrondissement (Saint-Laurent), aucun élément formel n'est en place pour évaluer la performance de ces activités.

Recommandations

En vue d'évaluer formellement la performance des activités de propreté, les directions des travaux publics des arrondissements Ville-Marie et Plateau-Mont-Royal devraient s'assurer que, pour l'ensemble des activités de propreté :

- des objectifs mesurables accompagnés d'indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte sont établis. Ces objectifs devraient porter non seulement sur la réalisation des activités, mais également sur les résultats attendus en matière de propreté (p. ex. cote visuelle visée) ;
- des rapports contenant les données relatives au degré d'atteinte de ces objectifs leur sont transmis pour finalement leur permettre d'en rendre compte à la direction de l'arrondissement.

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Des objectifs mesurables seront établis et un modèle d'indicateur d'évaluation des activités de propreté dans Ville-Marie sera conçu et mis en œuvre. »

Par la suite, des rapports périodiques faisant état des résultats atteints seront préparés et transmis à la direction de l'arrondissement. » (Échéancier prévu : juin 2007)

Actions proposées par l'arrondissement Plateau-Mont-Royal

« L'arrondissement Plateau-Mont-Royal est à établir une liste des emplacements publics les plus achalandés. Nous documenterons les visites par des prises de photos. Ces photos feront l'objet d'une grille d'évaluation qui mesurera le degré de propreté à partir de différents critères (affichage sauvages, état des papiers, état général de la voie publique, graffitis, etc.). Les grilles d'évaluation nous serviront à orienter nos interventions et à modifier, le cas échéant notre planification de nettoyage. »

Des objectifs mesurables seront établis et des indicateurs d'évaluation des activités de propreté seront conçus et mis en œuvre.

Par la suite, des rapports périodiques faisant état des résultats atteints seront préparés et transmis à la direction. » (Échéancier prévu : mai 2007)

En vue d'améliorer l'évaluation de la performance des activités de propreté, la Direction des travaux publics de l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce devrait s'assurer de préciser ses objectifs en termes plus réalistes à l'égard du degré de réalisation désiré des activités de propreté.

Actions proposées par l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

« Les objectifs ont déjà été modifiés en termes plus réalistes, soit :

- Optimiser le respect des horaires de balayage mécanique et de diverses collectes ;
- Augmenter la structure cols bleus de 12 employés à l'opération propreté ;
- Démarrer rapidement l'opération propreté dès le début de la saison en louant cinq appareils de nettoyage ;
- Octroyer plus rapidement le contrat concernant les graffitis, soit en mars ;
- Allouer une meilleure répartition du temps sur le terrain par rapport au temps au bureau, pour les inspecteurs ;
- Achat de 100 poubelles grillagées et 100 poubelles bleues pour les événements publics, et réduire ainsi les ordures aux abords des parcs ;
- Fabrication de lexans (panneaux indicateurs) pour accélérer le nettoyage des rues. » **(Échéancier prévu : complété)**

En vue d'évaluer formellement la performance des activités de propreté, la direction des travaux publics de l'arrondissement Saint-Laurent devrait :

- établir des objectifs mesurables accompagnés d'indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte, et ce, pour l'ensemble des activités de propreté. Ces objectifs devraient porter non seulement sur la réalisation des activités, mais également sur les résultats attendus en matière de propreté ;
- obtenir des rapports contenant les données relatives au degré d'atteinte de ces objectifs pour ensuite en rendre compte à la direction de l'arrondissement.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Établir les objectifs que nous allons mesurer (fréquence, longueur, etc.) pour les principales activités de propreté sur la voie publique. **(Échéancier prévu : mai 2007)**

Élaborer et mettre en place de nouveaux rapports pour suivre les opérations au quotidien. **(Échéancier prévu : juin 2007)**

Élaborer et mettre en place une fiche d'avancement des travaux. » (Échéancier prévu : juillet 2007)

Planification et surveillance des travaux

Une fois les objectifs établis, les opérations de propreté doivent être planifiées et faire l'objet d'une surveillance adéquate pour s'assurer que celles-ci se réalisent aux meilleurs coûts, et ce, telles que prévues.

Ainsi, cette planification des travaux doit prévoir des méthodes appropriées et une charge de travail adéquate pour chacun des quarts de travail. De plus, des visites de contrôle sur place doivent être réalisées systématiquement et documentées. Cette documentation doit être suffisante pour permettre d'évaluer et de modifier la qualité du contrôle exercé en vue d'améliorer l'efficacité des opérations. À titre d'exemples, le lieu et l'heure à laquelle un contremaître a vérifié le déroulement d'une opération et son appréciation du travail réalisé ainsi que ses observations quant au respect des heures de travail par les employés devraient faire l'objet d'annotations.

Pour trois des quatre arrondissements (Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal et Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce), la majorité des activités de propreté font l'objet de parcours déterminés avec une fréquence établie. Ces parcours sont revus en fonction d'éléments tels que des modifications aux horaires de stationnement ou en fonction d'objectifs particuliers dans certains secteurs (p. ex. améliorer la propreté des rues et des trottoirs avant l'ouverture des commerces).

Quant à la surveillance des travaux, elle est principalement réalisée par les contremaîtres qui effectuent les visites de contrôle et examinent les documents produits par les employés cols bleus tels que les rapports sur la réalisation des parcours. À la fin de la journée, les contremaîtres inscrivent, dans un livre de bord ou des rapports, leurs observations sur le déroulement des activités de la journée (p. ex. types d'activités réalisées, équipements utilisés, faits saillants). Cependant, nous avons constaté que les contremaîtres n'indiquent pas dans ces livres de bord ou rapports les résultats des contrôles exercés.

Comme autre contrôle, nous devons mentionner que les contremaîtres exercent un suivi sur les plaintes reçues afin d'en évaluer le bien-fondé et d'apporter les correctifs nécessaires.

Mentionnons finalement qu'au cours de l'année 2006, des actions ont été entreprises en vue d'améliorer la planification et la surveillance de travaux :

- Dans l'arrondissement Ville-Marie, des actions ont été mises en place pour mieux soutenir les contremaîtres dans leurs tâches de gestion de leurs employés. À cet égard, des cours de formation en gestion leur ont été offerts, des mesures pour mieux les encadrer au moment de la prise de

mesures disciplinaires ont été adoptées et un plan d'action sur les démarches précises à entreprendre pour améliorer l'efficacité des opérations a été élaboré ;

- Dans l'arrondissement Plateau-Mont-Royal, une des actions prévues au plan d'action 2006-2007 de la Direction des travaux publics est de « s'assurer d'un encadrement serré des employés manuels pour atteindre une meilleure productivité ». Dans le cadre du suivi de cette action, plusieurs rencontres ont eu lieu entre la direction, les gestionnaires et les contremaîtres en vue de prendre des mesures pour améliorer la supervision du travail exercé par certains contremaîtres. Parmi les sujets discutés figure l'amélioration des informations contenues dans les livres de bord complétés par les contremaîtres ;
- Dans l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, des mesures pour mieux encadrer les contremaîtres au moment de la prise de mesures disciplinaires ont également été mises en place. De plus, en 2007, l'arrondissement prévoit offrir davantage de cours en gestion pour ses contremaîtres.

Recommandations

En vue de permettre aux gestionnaires responsables d'évaluer la qualité des contrôles exercés par les contremaîtres et ainsi de favoriser une efficacité accrue des opérations, les directions des travaux publics des arrondissements Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal et Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce devraient s'assurer que les résultats de ces contrôles sont documentés.

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Mise en application et production des rapports de gestion et transmission à l'UPEM. » (Échéancier prévu : juin 2007)

Actions proposées par l'arrondissement Plateau-Mont-Royal

« Toutes les activités de propreté seront contrôlées par les C/M, et seront inscrites au livre de bord de façon quotidienne (Observation du contremaître). » (Échéancier prévu : mai 2007)

Actions proposées par l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

« Les procédures ont déjà été mises en place pour mieux documenter les contrôles effectués. Un rapport hebdomadaire de suivi est produit, indiquant :

- *l'endroit ;*
- *le type d'appareil ;*

- *le nombre d'appareils ;*
- *le nombre d'employés ;*
- *le nombre d'heures de travail exécutées ;*
- *la date ;*
- *la vérification faite par le contremaître ;*
- *le pourcentage d'avancement ou de kilométrage des travaux. » (Échéancier prévu : complété)*

Finalement, l'examen de documents ainsi que les entrevues réalisées dans l'arrondissement Saint-Laurent nous permettent de constater qu'il est actuellement difficile de s'assurer que les opérations de propreté se réalisent aux meilleurs coûts. En effet, pour certaines opérations de propreté, des parcours et des fréquences ne sont pas établis pour préciser la charge de travail à réaliser durant un quart de travail. Plus particulièrement en ce qui a trait au balayage des rues, les opérateurs de balais mécaniques disposent d'une grande latitude dans leur travail puisque aucun parcours n'est établi, ni de fréquence de passage ou de kilométrage minimal à parcourir durant leur quart de travail.

Pour ce qui est de la surveillance des travaux, celle-ci s'effectue par les contremaîtres au moment des visites de contrôles. Toutefois, les résultats de ces contrôles ne sont pas documentés. D'ailleurs, contrairement aux autres arrondissements faisant l'objet de la présente vérification, aucun rapport journalier n'est produit à l'égard des opérations réalisées à l'exception des activités relatives au nettoyage du printemps. Dans ce cas, un rapport journalier est produit par le contremaître pour faire état du nom des rues nettoyées.

Finalement, mentionnons qu'un suivi est exercé par les contremaîtres sur les plaintes reçues afin d'en évaluer le bien-fondé et d'apporter les correctifs nécessaires.

Recommandations

En vue d'améliorer la performance des activités de propreté, la Direction des travaux publics de l'arrondissement Saint-Laurent devrait revoir la planification du travail des opérations de propreté, en vue de s'assurer qu'une charge de travail suffisante est prédéterminée par quart de travail afin d'atteindre des objectifs de propreté fixés au préalable.

De plus, elle devrait s'assurer que les résultats des contrôles exercés par les contremaîtres sont documentés pour en permettre l'évaluation de la qualité par le gestionnaire responsable et ainsi favoriser une efficacité accrue des opérations.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Revoir la planification des opérations de propreté afin de s'assurer de la répartition suffisante de la charge de travail.

Redistribuer les nouvelles routes de travail selon les différents quarts de travail. **(Échéancier prévu : mai 2007)**

Élaborer et mettre en place une fiche d'avancement des travaux. » **(Échéancier prévu : juillet 2007)**

Suivi des dépenses

Dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006 et du programme de la propreté et de l'entretien 2007-2010, l'administration municipale a décidé d'investir des sommes supplémentaires importantes en vue de rehausser la qualité de service vis-à-vis de la propreté.

Par conséquent, il nous apparaissait important de nous assurer qu'à tout le moins, les budgets affectés par les arrondissements aux activités régulières de propreté étaient entièrement dépensés, ceci afin d'éviter que les nouvelles sommes investies ne servent qu'à maintenir les niveaux de service. D'ailleurs, nous croyons qu'à cet égard, l'UPEM devrait recevoir l'information pertinente relative aux activités régulières de propreté.

- Arrondissements Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal et Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

Notre examen nous a permis de constater que pour ces trois arrondissements, les dépenses de propreté se retrouvent dans plusieurs activités budgétaires. En effet, dans l'activité voirie municipale, nous retrouvons les dépenses concernant le nettoyage et le balayage des voies publiques, dans l'activité déchets domestiques, celles concernant la collecte et le transport des déchets domestiques (p. ex. vidange de paniers de rues), et dans l'activité parcs et terrains de jeux, celles sur le nettoyage des parcs.

Comme l'activité budgétaire voirie municipale incluait, entre autres, la sous-activité nettoyage et balayage des voies publiques, qui regroupait plusieurs opérations de nettoyage, nous avons comparé pour cette activité et cette sous-activité le budget et les dépenses des années 2004 et 2005. Nous avons alors constaté que pour l'activité voirie municipale, il y avait peu d'écart entre le budget et les dépenses, mais que pour la sous-activité nettoyage et balayage des voies publiques, des écarts importants existaient (entre 16 % et 33 % du budget).

Pour expliquer cette situation, le personnel de ces arrondissements a indiqué que le suivi budgétaire est effectué par activité et non par sous-activité. Par conséquent, il ne pouvait nous indiquer précisément les raisons des soldes disponibles. Selon eux, il est possible que les budgets soient surévalués, incluent des sommes pour d'autres sous-activités, ou que des dépenses n'aient pas été correctement imputées.

Pour 2006, nous n'avons pas effectué cette comparaison étant donné que les données définitives ne sont pas disponibles.

Recommandation

En vue de s'assurer que les sommes prévues pour les opérations régulières de propreté sont entièrement utilisées, les arrondissements Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal et Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce devraient effectuer un suivi sur les sous-activités de nettoyage et transmettre les résultats à l'UPEM.

Actions proposées par l'arrondissement Ville-Marie

« Définir quelles sont les activités qui doivent être considérées comme faisant partie de la propreté. Création d'un compte statistique.

Sortir des rapports périodiques afin de suivre régulièrement l'évolution budgétaire. » (Échéancier prévu : avril 2007)

Actions proposées par l'arrondissement Plateau-Mont-Royal

« Pour l'année 2006, nous avons modifié l'allocation budgétaire des activités de balayage – nettoyage et collecte régulière des encombrants – afin qu'elle soit représentative des dépenses réelles. » (Échéancier prévu : complété)

Actions proposées par l'arrondissement Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

« Un suivi des dépenses réelles sera produit et transmis à l'UPEM sur une base mensuelle. » (Échéancier prévu : juin 2007)

- Arrondissement Saint-Laurent

Selon les renseignements obtenus auprès de l'arrondissement, les dépenses pour les activités relatives à la propreté (p. ex. nettoyage des rues et des trottoirs, vidange de paniers, nettoyage des abribus) ne sont pas prévues de façon distincte dans le budget « voirie » de la direction des travaux publics. L'arrondissement exerce son suivi budgétaire sur l'ensemble de l'activité voirie. Cependant, la Direction des travaux publics utilise un système qui lui permet de suivre les heures de travail imputées à chacune des activités de propreté.

Par conséquent, n'ayant pu nous assurer que les dépenses liées aux budgets consacrés aux activités de propreté avaient toutes été dépensées, nous avons cependant examiné si le nombre d'heures de travail consacrées à la propreté avait été maintenu durant les années 2004, 2005 et 2006 (au 3 novembre 2006). Cette étude nous permettait à tout le moins de nous assurer que l'importance accordée à la propreté n'avait pas diminué durant les dernières années.

À cet égard, nos travaux nous ont démontré que les heures consacrées à la propreté ont augmenté de près de 10 % entre les années 2004 et 2005. Pour l'année 2006, cependant, qui n'était pas complétée au moment de nos travaux, il est à prévoir qu'elle sera comparable à l'année 2005.

Finalement, en date du 6 décembre 2006, la Direction des travaux publics de l'arrondissement n'avait pas répondu à la demande de renseignements de l'UPEM du 23 octobre 2006, dont l'échéance était le 1^{er} novembre 2006. Cette demande portait sur les dépenses réelles des activités régulières et les dépenses réelles des activités effectuées dans le cadre de l'Opération propreté Montréal 2006, accompagnées d'une liste des activités réalisées à l'aide de la somme reçue, soit 237 500 \$.

Recommandation

En vue de permettre à l'UPEM d'exercer un suivi rigoureux sur l'Opération propreté Montréal 2006 et de tenir compte des efforts consentis en matière de propreté par l'arrondissement au cours des décisions ultérieures prises dans le cadre du programme, la Direction des travaux publics de l'arrondissement Saint-Laurent devrait transmettre à l'UPEM tous les renseignements pertinents demandés dans les meilleurs délais.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Établir et transmettre à l'OPEM toutes les informations demandées. » (Échéancier prévu : avril 2007)

PROCESSUS DE VÉRIFICATION DES RELEVÉS MENSUELS DE LA CSST ET ASSIGNATIONS TEMPORAIRES

CONTEXTE

La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est l'organisme à qui le gouvernement du Québec a confié l'administration du régime de santé et sécurité au travail. Cet organisme fournit aux entreprises établies au Québec un service d'assurance obligatoire qui les protège contre le risque d'avoir à supporter un fardeau financier important en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, et garantit un revenu aux employés qui en sont victimes.

Pour financer les services offerts, la CSST détermine la cotisation à payer par les employeurs en se fondant sur les risques professionnels associés aux activités de l'entreprise et les coûts historiques des accidents et des maladies du travail survenus au sein de l'entreprise (performance passée).

Selon les critères de tarification établis par la CSST, la Ville de Montréal est assujettie au régime rétrospectif de financement des coûts des accidents du travail. L'objectif de ce régime est d'imputer, pendant quatre années consécutives, les coûts des lésions professionnelles à l'employeur chez qui survient l'accident, plutôt que de répartir les coûts à l'ensemble des employeurs opérant dans un même secteur d'activité.

Ces coûts portés par la CSST au dossier d'un employeur ne lui sont pas réclamés, mais sont utilisés pour calculer les cotisations qui seront émises au cours des quatre années suivant l'événement. De plus, pour déterminer la cotisation à payer, la CSST multiplie les coûts portés au dossier d'un employeur par des facteurs de chargement qui croissent rapidement selon le type de réclamation et la durée de l'absence de l'employé accidenté. À titre indicatif, le facteur de chargement combiné applicable pour l'année 2006 variait de 2,49 à 4,55.

Pour les années 2005 et 2006, les actuaires ont estimé que les coûts relatifs à l'établissement de la cotisation de la Ville de Montréal généreraient une somme s'élevant à 26 millions de dollars et 29,2 millions de dollars respectivement.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Nos travaux de vérification ont consisté à examiner le processus entourant la vérification des relevés mensuels émis par la CSST pour le compte des différentes unités d'affaires de la Ville, en vue d'évaluer les mesures prises par ces unités pour s'assurer qu'elles n'assument que les frais dont elles sont imputables. De plus, nous avons également examiné la nature des mécanismes instaurés en vue de favoriser la réintégration rapide au travail des employés ayant subi des lésions professionnelles, par le biais de l'assignation temporaire.

Nos travaux de vérification ont principalement été réalisés auprès de la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail, relevant du Service du capital humain, et au sein des arrondissements LaSalle, Mercier—Hochelaga-Maisonneuve, Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles et Saint-Léonard. Ces travaux ont porté sur les données de l'année 2006. Cependant, aux fins de comparaison, certaines données de l'année 2005 ont également été considérées.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Sur le plan légal, de même que pour l'application du régime rétrospectif de la CSST, la Ville de Montréal est reconnue pour être une seule et même entité juridique. De ce fait, la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail, relevant du Service du capital humain, est l'unité d'affaires désignée au titre d'interlocuteur auprès de la CSST.

Cette direction assure notamment la gestion des divers aspects entourant l'établissement de la cotisation par la CSST (p. ex. déclaration annuelle des salaires assurables, choix de la limite assurable par lésions, évaluation des coûts estimés et établissement des provisions de fin d'année financière). Elle reçoit également les avis de cotisation, regroupant l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, expédiés par la CSST (une seule facturation), et procède à la répartition des coûts attribuables à chacun (arrondissements, services corporatifs et organismes).

Bien que la facturation soit générale, la CSST distingue les différentes unités d'affaires de la Ville en leur attribuant un numéro correspondant à leur dossier d'expérience. Ce mécanisme lui permet d'imputer les coûts inhérents aux lésions survenues au sein de chacune de ces unités, et de produire mensuellement des relevés qui en font état.

Sur le plan opérationnel, mentionnons qu'à la suite de la mise en place du nouveau modèle organisationnel de la Ville et de l'entrée en vigueur du projet de loi 33 en 2003, diverses mesures ont été entreprises en vue de transférer aux arrondissements de l'ex-Ville de Montréal la responsabilité de certaines activités relatives au domaine des ressources humaines, notamment la gestion des dossiers de santé et sécurité au travail (p. ex. suivi médical, vérification des états de compte justifiant les coûts

imputés, demande de partage de coûts), qui était jusqu'alors assumée par le Service du capital humain et qui a été décentralisée vers ces arrondissements au printemps 2005.

Pour les services corporatifs, ce sont les ressources du Service du capital humain qui assurent la gestion de leurs dossiers de CSST, alors que les arrondissements d'ex-banlieues gèrent eux-mêmes leurs dossiers de CSST, tel qu'ils le faisaient déjà avant la fusion municipale.

Orientations stratégiques relatives à la gestion des accidents du travail

Depuis 2004, la gestion des accidents du travail constitue une priorité stratégique de l'administration municipale, d'une part pour préserver les ressources humaines, d'autre part pour diminuer les coûts générés par ce type d'accident. Afin d'impliquer tout l'appareil municipal dans la réalisation de cette priorité, un objectif corporatif visant une baisse des accidents du travail de l'ordre de 10 % avait d'ailleurs été fixé par le Directeur général en 2004.

En vue de réaliser les économies escomptées, l'objectif a été reconduit en 2005 et 2006. Cette cible corporative visait alors à réduire de 5 % le nombre de dossiers d'accident du travail imputés par la CSST, par rapport aux accidents du travail imputés de l'année précédente.

L'atteinte de ces objectifs ne sera possible que si des actions concrètes sont mises de l'avant en matière de gestion de la santé et sécurité au travail. D'ailleurs, dans une note datée du mois d'août 2004, le Directeur général invitait les unités d'affaires à limiter les accidents du travail par la mise en place de mesures préventives pointues, par un suivi plus serré des opérations et aussi à diminuer la durée des absences en accidents du travail, notamment par une pratique accrue de l'assignation temporaire.

À notre avis, pour que chacune des unités d'affaires s'implique dans la mise en œuvre d'actions concrètes favorisant la réduction des coûts, ces unités doivent être pleinement responsables des budgets qu'elles gèrent. Le Directeur général avait également endossé le principe de pleine imputabilité pour toutes les unités d'affaires dans sa note du mois d'août 2004.

L'application de ce principe signifie que lorsque les coûts des accidents du travail sont inférieurs au budget prévu, l'unité d'affaires conserve les surplus dégagés. À l'inverse, si un déficit budgétaire est constaté, l'unité d'affaires doit dégager les sommes requises pour couvrir le manque à gagner. Ce principe favorise la prise en charge, dans le but d'acquiescer une amélioration de la performance en santé et sécurité au travail.

Au moment de produire notre rapport de vérification, la situation décrite ci-après prévalait, en ce qui concerne l'application du principe d'imputabilité financière dans les différentes unités d'affaires de la Ville.

Premièrement, les arrondissements issus des ex-villes de banlieues sont depuis toujours financièrement responsables de la gestion de leurs accidents du travail.

Deuxièmement, bien que la gestion des dossiers de santé et sécurité au travail ait été décentralisée au printemps 2005, les arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal n'en ont pas été responsables au cours de cette année, car les surplus ou les déficits dégagés ont été comptabilisés parmi les surplus généraux de la Ville. Cependant, au cours de l'année 2006, le Service du capital humain a entrepris des démarches avec le Service des finances et les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal en vue de rendre la gestion de ces dossiers pleinement imputables aux arrondissements. Ainsi, un comité sur l'imputabilité des coûts en santé et sécurité au travail des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal a été mis en place. Le mandat de ce comité portait sur l'élaboration du projet d'imputabilité financière ainsi que sur les modalités d'application.

Dans le cadre de ce mandat, un document décrivant le processus de suivi financier des accidents du travail dans un contexte d'imputabilité des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal a été produit par le Service du capital humain. Les directeurs des services administratifs des neuf arrondissements de l'ex-Ville de Montréal ont donné leur accord à l'application de ce processus en décembre 2006. Nous constatons toutefois qu'à ce jour, le sommaire décisionnel visant à adopter les modalités rendant financièrement imputables les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal pour les coûts engendrés par leurs accidents du travail (à compter du 1^{er} janvier 2006) n'est toujours pas approuvé par le Directeur général.

Finalement, en ce qui concerne les services corporatifs, ceux-ci n'étaient pas imputables en 2006. Par conséquent, les dépassements et les surplus budgétaires dégagés pour les services corporatifs sont gérés centralement au fonds général de la Ville par le Service des finances.

Recommandations

En vue d'atteindre la cible corporative et de rendre pleinement imputables les unités d'affaires de la gestion des dossiers en santé et sécurité au travail, nous recommandons au Directeur général :

- **d'officialiser, dans les plus brefs délais, sa prise de position du mois d'août 2004, en approuvant un sommaire décisionnel qui viendrait préciser les modalités d'application du principe d'imputabilité des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal ;**

- de confier à la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail du Service du capital humain, le mandat d'élaborer un projet d'imputabilité financière pour les services corporatifs.

Actions proposées par la Direction générale

- 1) « Faire adopter le sommaire décisionnel qui nous sera soumis par le Service du capital humain avant le 30 avril 2007, dans le but de rendre les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal financièrement imputables des accidents de travail les concernant. » (**Échéancier prévu : complété**)
- 2) « Élaborer un projet d'imputabilité financière des coûts de la CSST aux services corporatifs. » (**Échéancier prévu : avril 2007**)

Mesures contribuant à la réduction des coûts en santé et sécurité au travail

Lorsqu'il s'agit de minimiser les coûts en santé et sécurité au travail, les employeurs peuvent mettre en œuvre diverses mesures. On peut notamment penser :

- aux mesures préventives appropriées contribuant à réduire au minimum le nombre d'accidents, ainsi que leur gravité ;
- aux mesures prises pour assurer une gestion rigoureuse et judicieuse de dossiers d'accidents du travail, tant sur le plan médical qu'administratif (p. ex. demande de contre-expertise médicale, demande de partage de coûts, procédures de contestation des décisions rendues par la CSST) ;
- aux mécanismes de vérification devant être instaurés à l'égard des relevés mensuels expédiés par la CSST afin de s'assurer de n'être imputés que pour les coûts attribuables aux réclamations effectuées ;
- aux efforts consacrés à favoriser la réintégration rapide au travail d'un employé accidenté en offrant l'assignation temporaire ou des travaux légers.

Bien que ces moyens soient dans l'ensemble intimement liés, nos travaux de vérification ont été orientés vers l'examen du processus entourant la vérification des relevés mensuels de la CSST et l'examen des mécanismes favorisant la réintégration rapide des employés accidentés par le biais de l'assignation temporaire.

Processus de vérification des relevés mensuels de la CSST

La CSST produit mensuellement, à l'intention des différentes unités d'affaires de la Ville, des relevés détaillant les coûts imputés au dossier d'expérience de ces dernières, et ce, à l'égard de chacune des réclamations qui lui sont adressées.

Ces coûts assumés par la CSST et imputés au dossier des unités d'affaires concernent, entre autres, les indemnités de remplacement de revenus (IRR), les indemnités pour dommages corporels (p. ex. perte auditive), les indemnités de décès, les frais de réadaptation ou encore les frais d'assistance médicale (p. ex. visites médicales, frais d'hôpital, médicaments).

La vérification des relevés permet de valider et de corroborer les coûts imputés et, le cas échéant, de demander à la CSST d'apporter les correctifs en fonction des erreurs qui auraient pu se glisser (demande de désimputation). À titre d'exemple, la vérification consistera à s'assurer : que les employés apparaissant sur les relevés appartiennent bien à l'unité d'affaires, que les sommes versées au titre d'indemnités de remplacement du revenu de même que les périodes d'imputation sont exactes, que les pourcentages d'imputation sont conformes aux décisions de la CSST, que les erreurs détectées dans les relevés antérieurs ont été corrigées, etc.

Recommandation émanant de la RASOP

Le 22 novembre dernier, date de quasi-achèvement de nos travaux de vérification, le cabinet du maire et le comité exécutif de la Ville rendaient publics, par voie de communiqué interne, les résultats de la revue des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP), entreprise en mai 2006. Cet exercice avait comme objectif de recentrer la Ville sur sa mission fondamentale, d'augmenter l'efficacité dans la livraison des services et de dégager des marges de manœuvre financière de façon récurrente.

Ainsi, ledit communiqué fait état de la décision du comité exécutif de mettre en vigueur, dès le budget 2007, près de 80 recommandations issues du processus de révision des activités. Parmi les recommandations retenues, il est notamment fait mention de la « mise en commun du suivi de la facturation de la CSST ».

Or, après avoir consulté les gestionnaires responsables de cette recommandation et avoir obtenu de plus amples explications, il nous a été confirmé que le Service du capital humain avait recommandé de centraliser, au sein de son unité, la vérification des relevés mensuels émis par la CSST, et ce, pour l'ensemble des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et des ex-villes de banlieue.

Compte tenu de la décision prise par l'administration municipale concernant la mise en œuvre de la recommandation de la RASOP portant sur la « mise en commun du suivi de la facturation de la CSST », nous sommes d'avis qu'il sera nécessaire d'informer les arrondissements des effets engendrés par cette décision, car au moment de notre vérification, ces derniers ne les connaissaient pas. Par ailleurs, comme la gestion des dossiers de santé et sécurité au travail relève de la compétence des arrondissements, des modalités devront être convenues pour le transfert des responsabilités (p. ex. ententes administratives) et devront être assorties de mécanismes de reddition de compte.

Recommandations

Afin d'officialiser l'orientation préconisée dans le cadre de la RASOP, concernant la mise en commun du suivi de la facturation de la CSST, nous recommandons à la Direction générale d'informer l'ensemble des arrondissements de l'impact de la décision et des modalités à convenir en ce qui concerne le transfert des responsabilités, et ce, dans les plus brefs délais.

Actions proposées par la Direction générale

« Nous mettrons en œuvre le plan qui nous sera proposé avant le 30 avril par le Service du capital humain, dans le but de mettre en commun le suivi de la facturation de la CSST. » (Échéancier prévu : juin 2007)

Nous recommandons également à la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail du Service du capital humain de prendre les mesures qui s'imposent pour instaurer des mécanismes de reddition de compte permettant d'informer, d'une part, les unités d'affaires (arrondissements et services corporatifs) des économies réalisées à la suite de la vérification des relevés mensuels qu'elle aura effectuée et, d'autre part, la Direction générale à l'égard de l'ensemble des économies générées.

Actions proposées par la Direction générale

« Mensuellement, la Division de l'évaluation de la performance transmettra aux arrondissements un tableau détaillant les économies réalisées à la suite de la vérification des relevés mensuels de leur dossier d'expérience. Un tableau permettant de suivre les économies cumulatives réalisées à l'égard de l'ensemble des unités d'affaires sera transmis, sur demande, à la Direction générale. » (Échéancier prévu : mars 2007)

Note : Un tableau détaillant les économies réalisées est déjà disponible et complété par la Division de l'évaluation de la performance dans le cadre de la vérification des relevés mensuels des services corporatifs. (Échéancier prévu : déjà en place)

Observations issues de l'examen du processus de vérification des relevés mensuels

Nous sommes conscients que la recommandation retenue par l'administration municipale dans le cadre de la RASOP, au regard de la mise en commun du suivi de la facturation de la CSST, rendra inappropriée la mise en œuvre de recommandations visant l'amélioration du processus de vérification des relevés mensuels qui prévaut actuellement au sein de chacune des unités d'affaires.

Cependant, dans l'éventualité où la mise en œuvre de cette recommandation tarderait à se concrétiser, nous jugeons opportun de signaler aux unités d'affaires visitées les observations qui émanent de l'examen que nous avons effectué, et pour lesquelles nous croyons que des mesures correctives transitoires devraient être instaurées.

Les travaux réalisés nous permettent de constater que les unités d'affaires visitées ont intégré à la gestion de leurs dossiers de CSST la vérification périodique des relevés mensuels émis. L'examen des processus en place démontre que les ressources responsables disposent des outils et de la formation leur permettant de s'acquitter de leurs responsabilités avec diligence. De plus, les erreurs détectées sont promptement signalées à la CSST, et un suivi s'exerce sur l'application des correctifs demandés. Notre examen du processus a néanmoins permis d'observer les faits qui suivent.

Contrôle des coûts imputés par la CSST – Arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles

Au moment de notre visite, nous avons été informés que, depuis 2006, trois agentes du personnel se partagent la gestion des dossiers de CSST. La portion de cette gestion ayant trait à la vérification des relevés mensuels a cependant été confiée à une seule des trois agentes. Cette dernière mentionne ne concentrer son examen que sur l'imputation des frais médicaux ou autres frais administratifs, sans égard aux sommes imputées au titre d'indemnités de remplacement du revenu (IRR). À cet effet, bien que les autres agentes affirment s'assurer de l'application exacte des décisions rendues à la suite des contestations effectuées en consultant à l'écran les informations intégrées au site de la CSST, aucune d'elles ne procède à un examen des sommes subséquemment imputées aux relevés mensuels expédiés.

À notre avis, cette façon de faire ne favorise pas la vérification efficace des relevés mensuels et laisse subsister un risque que des erreurs d'imputation ne soient pas détectées au moment opportun. En somme, nous croyons que l'examen critique de l'ensemble des coûts apparaissant aux relevés mensuels émis par la CSST devrait être effectué périodiquement afin de rendre le contrôle plus étanche.

Recommandation

Advenant le cas où la réalisation de la recommandation portant sur la « mise en commun du suivi de la facturation de la CSST » serait retardée, nous recommandons à la Direction des services administratifs de l'arrondissement Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles de revoir ses façons de faire quant à la portée des vérifications effectuées, de sorte que l'ensemble des coûts apparaissant aux relevés mensuels de la CSST fasse l'objet d'un examen critique, en vue de rendre plus étanche le contrôle des sommes imputées à la CSST.

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

« L'organisation de cette tâche a été modifiée. Plutôt que de la confier à seulement une agente de personnel, les trois agentes de personnel font la vérification des factures liées à leurs dossiers respectifs.

Le rapport de suivi des accidents de travail a été amélioré afin d'inclure le stade de contestation, et il est disponible sur un site commun, permettant ainsi à chaque agente de personnel de faire la mise à jour en fonction de l'évolution du dossier. Un tableau des éléments à vérifier pour les coûts en SST leur a été remis.

Un contrôle de la vérification des factures de trois agentes de personnel sera fait périodiquement par la chef de division des ressources humaines. » (Échéancier : complété en décembre 2006)

Rapport de suivi des dossiers de CSST – Arrondissement LaSalle

Les décisions rendues par la CSST, à l'effet d'indemniser ou non un employé victime d'un accident du travail, peuvent faire l'objet de contestations auprès de la CSST ou de la Commission des lésions professionnelles (CLP). Il importe de considérer que les ressources assignées à la vérification des relevés mensuels doivent être avisées du stade de contestation des dossiers. En effet, à l'issue de la contestation, il faudra entre autres s'assurer, au moment de la vérification des coûts, que les sommes imputées au dossier reflètent la décision rendue.

Ainsi, en vue de suivre l'évolution de chacun des dossiers d'accident du travail, nous constatons que la majorité des unités d'affaires visitées se sont dotées de rapports de suivi dits « maison ». Bien que chacune ait personnalisé l'outil à sa convenance, on y retrouve, entre autres, les informations suivantes : nom de l'accidenté, date de l'incident, description de l'événement, nature de la lésion, date de retour prévue, des commentaires et le stade de contestation du dossier (p. ex. demande de révision administrative (DRA), Commission des lésions professionnelles (CLP)).

En dépit du fait que les ressources rencontrées au sein de l'arrondissement connaissent bien leurs dossiers de CSST, nous avons constaté que les rapports de gestion internes utilisés en vue d'effectuer le suivi ne contiennent aucune information permettant de déterminer rapidement le stade de contestation de ceux en attente d'une décision à rendre. À notre avis, le fait de documenter l'ensemble des informations relatives à un dossier facilite l'orientation des vérifications à effectuer à la réception des relevés mensuels de la CSST. Ultiment, cette façon de faire pourrait également faciliter un transfert des connaissances advenant un changement de personnel affecté au suivi des dossiers.

Recommandation

Advenant le cas où la réalisation de la recommandation portant sur la « mise en commun du suivi de la facturation de la CSST » serait retardée, nous recommandons à la Direction des services administratifs de l'arrondissement LaSalle d'améliorer la présentation des rapports internes utilisés pour le suivi des dossiers de CSST, en y incorporant l'information relative au stade de contestation des dossiers en attente d'une décision, de façon à optimiser la vérification des relevés mensuels et à faciliter le transfert des connaissances.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« Modifier et mettre à jour le rapport interne afin de pouvoir faire le suivi des dossiers contestés. (Échéancier prévu : 1^{er} avril 2007)

Faire la mise à jour des informations dans Sigma RH afin de pouvoir faire le suivi des dossiers contestés sans doubler le travail. » (Échéancier prévu : 1^{er} septembre 2007)

Guide de vérification du coût des lésions professionnelles — Service du capital humain

À partir des connaissances et de l'expérience acquises au fil des années, le personnel de la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail du Service du capital humain a élaboré un guide intitulé *Guide de vérification du coût des lésions professionnelles*. Cet ouvrage met en lumière les principaux éléments envers lesquels une attention particulière est requise au moment de la vérification des relevés

mensuels, en vue de s'assurer de la légitimité des coûts imputés. Selon les renseignements obtenus, seuls les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal ont obtenu copie dudit document au moment du transfert des responsabilités en 2005. Cependant, au cours de nos visites, nous avons pu observer que ces derniers ne détenaient pas nécessairement la dernière mise à jour.

Dans un contexte où les unités d'affaires de la Ville doivent collectivement contribuer à réduire le coût des cotisations à payer à la CSST, nous sommes d'avis que des mécanismes de communications doivent être déterminés afin que tous les responsables concernés puissent, au besoin, se référer aux guides mis à jour ou aux autres outils de travail développés.

Recommandation

Advenant le cas où la réalisation de la recommandation portant sur la « mise en commun du suivi de la facturation de la CSST » serait retardée, nous recommandons à la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail du Service du capital humain de prendre les mesures qui s'imposent afin que les guides à jour, ou autres outils de travail développés, soient systématiquement diffusés et rendus accessibles à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, en vue de favoriser la réduction des coûts inhérents aux cotisations de la CSST.

Actions proposées par la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail

« La Division de l'évaluation de la performance a préparé un guide intitulé Guide de vérification du coût des lésions professionnelles et une procédure qui ont fait l'objet d'une consultation auprès du comité de validation des encadrements administratifs en février 2007. (Échéancier prévu : mars 2007)

Lorsque l'encadrement administratif aura été adopté, la Division de l'évaluation de la performance le diffusera auprès des services et des arrondissements. » (Échéancier prévu : mars 2007)

Compilation des erreurs détectées

Au terme de la vérification des coûts imputés aux relevés mensuels émis, il s'avère nécessaire de signaler à la CSST les erreurs retracées. La correction de celles-ci doit par la suite être vérifiée au cours de l'examen des relevés subséquents.

Ainsi, en vue de faciliter le suivi des crédits demandés à l'égard de chacun des dossiers d'accidenté et de compiler les répercussions monétaires des crédits accordés par la CSST, la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail du Service du capital humain utilisait dans les années passées des rapports de suivi constitués à partir de fichiers Excel, à l'égard de chacune des unités d'affaires pour

lesquelles elle effectuait la vérification mensuelle (arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et services corporatifs). Cela nous apparaît une bonne pratique de gestion en vue, d'une part, de faciliter le suivi des erreurs détectées et d'évaluer sur une base annuelle les répercussions monétaires des efforts consentis à réduire les coûts de la facturation par la CSST et, d'autre part, d'être outillé en vue d'en rendre compte.

Pour l'année 2006, le Service du capital humain a procédé à la compilation générale des répercussions monétaires des erreurs décelées à la suite des vérifications des relevés émis pour le compte des services corporatifs, dont il assume toujours la responsabilité.

En ce qui concerne les quatre arrondissements visités, nous constatons que seul l'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve procède à une compilation des erreurs détectées à la suite de la vérification des relevés mensuels. En effet, ce dernier a continué à utiliser les fichiers Excel que lui avait transmis le Service du capital humain au moment de la décentralisation des responsabilités, en 2005.

Pour ce qui est des trois autres arrondissements, nous constatons qu'aucun rapport n'est actuellement préparé en vue de démontrer annuellement les répercussions monétaires des économies générées par la détection d'erreurs d'imputation à la suite de la vérification des relevés mensuels émis par la CSST.

Nous sommes d'avis qu'un tel rapport permettrait de démontrer dans quelle mesure l'examen critique des relevés mensuels permet de contribuer à l'atteinte des objectifs corporatifs de réduction des coûts en santé et sécurité au travail.

Recommandation

Advenant le cas où la réalisation de la recommandation portant sur la « mise en commun du suivi de la facturation de la CSST » serait retardée, nous recommandons à la Direction des services administratifs des arrondissements LaSalle, Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et Saint-Léonard de préparer un rapport démontrant les répercussions monétaires des économies générées par la détection d'erreurs à la suite de la vérification des relevés mensuels émis par la CSST, en vue d'en rendre compte au directeur de l'arrondissement.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« Concevoir un tableau Excel qui nous permettra de tenir un registre des demandes de correction à la suite des erreurs détectées à la vérification des relevés mensuels. » (Échéancier prévu : 1^{er} avril 2007)

Actions proposées par l'arrondissement Rivières-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

« Dès janvier, les agentes de personnel complèteront le tableau (format Excel) sur la détection d'erreurs, et un rapport annuel sera dorénavant remis au directeur d'arrondissement, tel que recommandé par le vérificateur. » (**Échéancier prévu : janvier 2007**)

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Léonard

« Un rapport démontrant les répercussions monétaires des économies générées par la détection d'erreurs à la suite de la vérification des relevés mensuels émis par la CSST sera conçu. Ce rapport contiendra les données de la facture de décembre 2006 et de celles qui suivront. » (**Échéancier prévu : avril 2007**)

Afin d'en rendre compte, nous recommandons également à l'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve de soumettre au directeur de l'arrondissement le rapport démontrant les répercussions monétaires des économies générées par la détection d'erreurs à la suite de la vérification des relevés mensuels émis par la CSST.

Actions proposées par l'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

« Fournir à la directrice d'arrondissement, tous les trois mois, le rapport Vérification financière des dossiers CSST, qui fait état des économies générées par la détection d'erreurs à la suite de la vérification des relevés mensuels émis par la CSST. » (**Échéancier prévu : 31 mars 2007**)

Assignations temporaires

L'une des façons de réduire le coût des accidents du travail est l'assignation temporaire d'une tâche à des employés accidentés. À cet effet, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit notamment qu'il est possible de favoriser le prompt retour au travail de la victime même si sa lésion n'est pas encore terminée. L'employeur peut ainsi assigner temporairement un travail à cette personne en attendant qu'elle puisse reprendre son emploi habituel ou exercer un emploi convenable. Précisons toutefois que l'employeur peut se prévaloir de ce droit à l'assignation temporaire, pourvu que le médecin donne son accord.

Dès que le travailleur est réintégré au travail, l'employeur en informe la CSST afin que les indemnités de remplacement du revenu cessent. Par conséquent, l'employeur assume uniquement le salaire de l'employé durant la période de l'assignation temporaire au lieu de se voir imputer des coûts avec facteur de chargement dans son dossier d'expérience.

En vue d'obtenir de bons résultats et de minimiser les sommes imputées au dossier d'expérience, certains principes de gestion doivent être appliqués. D'abord, la direction de l'organisation doit énoncer sa volonté d'optimiser la démarche d'assignation temporaire par le biais d'orientations claires, et en diffuser les modalités d'application aux employés. Ensuite, il est souhaitable d'inventorier les postes de travail et d'en évaluer les exigences en vue de déterminer à l'avance les tâches pouvant faire l'objet d'assignation temporaire.

Finalement, afin d'évaluer dans quelle mesure les résultats obtenus permettent d'atteindre les objectifs fixés dans ce dossier prioritaire, les unités d'affaires imputables devraient rendre compte de leur gestion.

Orientations sur les assignations temporaires

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, nous avons constaté que le Directeur général de la Ville avait informé, par le biais d'une note datant du mois d'août 2004, les directeurs d'arrondissements, les directeurs généraux adjoints, les directeurs principaux et les maires d'arrondissements, qu'un des moyens à privilégier pour réduire les coûts était l'assignation temporaire. Il y mentionnait également que les objectifs fixés, en vue d'atteindre la cible corporative, seraient reflétés dans les contrats de performance.

À notre avis, la diffusion de ces orientations a permis de faire connaître la position du Directeur général auprès des gestionnaires et de les inciter à enclencher les démarches requises à l'égard de l'assignation temporaire.

Inventaire des tâches

En ce qui concerne l'évaluation des exigences liées aux différents postes de travail inventoriés et l'identification des tâches pouvant faire l'objet d'assignations temporaires, nous avons constaté que les responsables des ressources humaines des arrondissements Mercier—Hochelaga-Maisonneuve, Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles et Saint-Léonard ont, en collaboration avec les gestionnaires concernés, procédé à cet exercice. Ainsi, la préparation d'une liste de tâches préalablement identifiées permet aux trois arrondissements d'être en mesure de proposer au médecin traitant, dès la première visite, le cas échéant, des tâches allégées pouvant être temporairement effectuées par le travailleur accidenté.

En ce qui concerne l'arrondissement LaSalle, nous avons constaté qu'il n'existe pas actuellement d'inventaire de tâches pouvant faire l'objet d'assignation temporaire. Au cours de la première visite chez le médecin traitant, l'arrondissement demande plutôt à ce dernier de remplir un formulaire intitulé

« Évaluation des limitations fonctionnelles ». C'est en fonction des limitations physiques indiquées par le médecin que l'arrondissement amorce des discussions avec le gestionnaire responsable de l'employé, afin d'établir quelles tâches allégées l'employé accidenté pourra accomplir temporairement. De l'avis des gestionnaires rencontrés au sein de cet arrondissement, cette façon de fonctionner n'aurait pas occasionné de délais entre l'accord du gestionnaire et celui du médecin traitant. Nous sommes néanmoins d'avis que l'arrondissement aurait avantage à se doter d'un inventaire de tâches pouvant faire l'objet d'assignation temporaire, en vue d'optimiser l'allocation des ressources.

Finalement, pour ce qui est des services corporatifs, mentionnons que c'est la section du suivi des absences, relevant de la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail du Service du capital humain, qui est en charge du suivi des dossiers d'accidents du travail. C'est également cette unité administrative qui prend les mesures requises pour procéder aux assignations temporaires des employés accidentés en collaboration avec les gestionnaires responsables au sein des différents services corporatifs.

Selon les renseignements obtenus du gestionnaire responsable, peu de services corporatifs ont dressé, en collaboration avec les gestionnaires responsables, un inventaire de tâches pouvant faire l'objet d'assignation temporaire. Nous sommes d'avis qu'une telle façon de faire est susceptible d'occasionner des délais ne favorisant pas l'enclenchement rapide, le cas échéant, du processus de réintégration de l'employé accidenté en assignation temporaire.

Recommandation

Nous recommandons à la Direction des services administratifs de l'arrondissement LaSalle, ainsi qu'à la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail du Service du capital humain, d'établir, de concert avec les gestionnaires concernés, une liste de tâches allégées pouvant faire l'objet d'assignations temporaires, en vue d'accélérer le processus de réintégration des employés et d'optimiser l'allocation des ressources.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« Identifier les tâches allégées pouvant faire l'objet d'assignation temporaire, avec les gestionnaires de chaque département. (Échéancier prévu : 1^{er} juillet 2007)

Mettre en place une procédure d'assignation temporaire. » (Échéancier prévu : 1^{er} septembre 2007)

Actions proposées par la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail

« Rencontrer et proposer, à chacun des services corporatifs, un soutien visant à établir une liste de tâches allégées pouvant faire l'objet d'assignations temporaires. Les Services de police et de sécurité incendie de Montréal sont exclus, les assignations temporaires étant réalisées systématiquement. Les Services du capital humain, des communications et des finances et le Bureau du vérificateur général sont également exclus, puisque les accidents du travail y sont l'exception. » (Échéancier prévu : novembre 2007)

Reddition de compte

En vue de rendre compte de l'atteinte des objectifs corporatifs de réduction des coûts, les unités d'affaires doivent produire des rapports de gestion démontrant les efforts entrepris à l'égard de l'assignation temporaire.

Au moment de notre vérification, bien que des efforts aient été entrepris en 2006 et 2005 pour mettre en place des mesures d'assignation temporaire, aucun rapport permettant de rendre compte périodiquement des économies réalisées à cet effet n'avait été produit par les unités d'affaires visitées. Toutefois, l'arrondissement LaSalle nous a informés qu'il prévoyait produire de manière périodique, à l'intention de la directrice des services administratifs, un rapport démontrant l'ampleur des économies réalisées à la suite des assignations temporaires effectuées.

Les statistiques que nous avons recensées à partir des informations enregistrées dans l'application informatisée « INFO-RH » nous permettent de constater que les assignations temporaires effectuées ont effectivement permis de réaliser des économies non négligeables tant pour les arrondissements vérifiés que pour les services corporatifs. Évidemment, l'importance de ces économies est notamment fonction du nombre d'assignations temporaires effectuées et de la rapidité avec laquelle celles-ci sont réalisées ainsi que de leur durée.

En conclusion, nous sommes d'avis que la production périodique de rapports de gestion permettrait de démontrer dans quelle mesure les unités d'affaires ont contribué à l'atteinte des objectifs. De plus, l'analyse de tels rapports permettrait d'identifier des situations problématiques et d'orienter la prise de décision, pour ensuite apporter les mesures correctives appropriées.

Recommandations

Nous recommandons aux directions des services administratifs des arrondissements Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, Saint-Léonard et à la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail du Service du capital humain de produire des rapports de gestion faisant état des économies réalisées à la suite des efforts entrepris en regard des assignations temporaires effectuées, et d'en rendre compte aux directions concernées.

Actions proposées par l'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

« Fournir à la directrice d'arrondissement, tous les trois mois, le rapport Liste des assignations temporaires avec coûts imputés qui fait état des économies réalisées grâce aux assignations temporaires effectuées dans l'arrondissement . » (Échéancier prévu : 31 mars 2007)

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

« Nous établirons un rapport sur les économies réalisées par les assignations temporaires sur les cotisations SST, que nous transmettrons aux directions de l'arrondissement afin que celles-ci soient encouragées à poursuivre leurs efforts en acceptant des employés en assignation temporaire. » (Échéancier prévu : mars 2007)

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Léonard

« À partir du système info RH, nous générerons un rapport de gestion faisant état des économies réalisées à la suite des efforts entrepris en regard des assignations temporaires. Les données contenues dans ce rapport viseront les accidents survenus à partir de l'année 2005. » (Échéancier prévu : avril 2007)

Actions proposées par la Direction du soutien à la gestion de la présence au travail

« Un rapport est disponible dans info RH. Tous les arrondissements et services corporatifs sont informés de l'existence de ce rapport et peuvent l'établir en tout temps. » (Échéancier prévu : complété).

De plus, nous recommandons à la Direction des services administratifs de l'arrondissement LaSalle de poursuivre les efforts entrepris en vue de produire des rapports de gestion démontrant les résultats atteints relativement aux objectifs corporatifs de réduction des coûts en santé et sécurité au travail.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« Nous avons réalisé des rapports de gestion qui nous permettent de faire le suivi des réductions de coûts en SST. (Échéancier prévu : 1^{er} novembre 2006)

Transmettre un premier rapport à chaque unité. (Échéancier prévu : 31 mars 2007)

Envoi mensuel de rapports. » (Échéancier prévu : continu)

RÉHABILITATION DES INFRASTRUCTURES DE L'EAU

CONTEXTE

En 2002, dans le cadre du Sommet de Montréal, l'administration municipale s'engageait publiquement à mettre en œuvre un vaste chantier visant la gestion de l'eau sur l'ensemble de l'île.

À la suite de cet engagement, l'administration municipale a commandé des études à des firmes externes spécialisées (analyse de la situation technique des infrastructures, analyse de la situation financière, structure et stratégie financière et recherche organisationnelle sur la gestion publique de l'eau) en vue de :

- produire un portrait technique d'ensemble de ses infrastructures liées à la production et à la distribution d'eau potable, au traitement des eaux usées ainsi qu'une estimation des dépenses d'investissement sur 20 ans ;
- établir le portrait financier de la gestion publique de l'eau ainsi que des scénarios d'investissement sur un horizon de 20 ans ;
- proposer le modèle organisationnel le plus approprié et les pratiques de gestion performantes qui appuient la gestion de l'eau.

Les conclusions générales de ces études ont identifié :

- sur un horizon de 20 ans, des besoins d'investissement pour l'ensemble de l'île, incluant le déficit de renouvellement des réseaux, qui s'élèvent à quatre milliards de dollars pour la totalité des infrastructures consacrées à l'eau ;
- une série de recommandations portant sur :
 - la réalisation d'un plan directeur d'intervention sur les réseaux d'aqueduc et d'égouts ;
 - la réalisation d'un plan directeur d'alimentation en eau ;
 - la poursuite des études et la réalisation des travaux d'envergure requis pour la mise en conformité avec le nouveau règlement sur la qualité de l'eau potable, le contrôle des débordements et la désinfection des eaux usées ;
 - le déploiement pour l'ensemble des arrondissements d'un programme structuré d'entretien standard ;
 - l'acquisition d'outils nécessaires à l'établissement d'un bilan de la consommation de l'eau et la préparation d'un plan d'économie de l'eau ;
 - la mise en place d'outils de gestion informatisés homogènes sur l'ensemble de l'île.

- un plan financier qui suggère que la Ville consacre annuellement 200 millions de dollars de plus à la réhabilitation des infrastructures dédiées à l'eau durant les 20 prochaines années.
- sur le plan organisationnel et des pratiques de gestion, l'implantation :
 - d'un modèle organisationnel articulé autour de trois types d'unités principales et d'une unité de soutien soit :
 - unité de production – alimentation ;
 - unité d'interception – épuration ;
 - unité de proximité ;
 - unité de services de soutien et conseils.
 - de meilleures pratiques de gestion de l'eau qui, d'ici 2022, pourraient générer un potentiel d'amélioration opérationnelle.

Pour faire suite aux constats et aux recommandations des firmes externes, le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE) a :

En 2003

- amorcé les démarches en vue de créer un fonds de l'eau destiné à servir de fondement à un cadre financier qui, à long terme, stabiliserait les ressources financières nécessaires à la résolution des enjeux liés à la gestion de l'eau ;
- établi un montage financier prévisionnel pour les 20 prochaines années, qui s'élève à quatre milliards de dollars, dont :
 - trois milliards provenant de la Ville à partir de la taxation et de la tarification de l'eau (taxe spéciale – service de l'eau, taxe foncière générale et tarification de la consommation) ;
 - un milliard provenant de subventions gouvernementales.
- proposé une structure organisationnelle consacrée à la gestion de l'eau. Associée au SITE, elle comprendrait les directions suivantes :
 - Direction du développement de la gestion de l'eau ;
 - Direction du plan directeur et des technologies de l'eau ;
 - Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau ;
 - Direction de la production d'eau potable ;
 - Direction de l'épuration des eaux usées.
- proposé une nouvelle taxe spéciale relative au service de l'eau.

En 2004

- lancé des appels d'offres pour trois projets importants : plan d'intervention (PI), mise à niveau des usines de production d'eau potable (MNU) et installation des compteurs industries, commerces et institutions (ICI) ;
- mis en place une direction de gestion de projet.

En 2005

- amorcé la réalisation, sur un horizon de 20 ans, de plusieurs projets importants qui s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle gestion de l'eau, soit :
 - la mise à niveau des usines d'eau potable – environ 260 millions de dollars sur 10 ans ;
 - la mise en œuvre d'un plan d'intervention sur les réseaux d'aqueduc et d'égouts, ainsi que de travaux d'auscultation, soit des investissements de 1,3 milliard de dollars sur 10 ans ;
 - l'installation et l'exploitation de compteurs dans les industries, les commerces et les institutions, un projet s'étalant sur cinq ans et requérant environ 60 millions de dollars ;
 - l'optimisation des intercepteurs et le début des études d'avant-projet pour la construction d'ouvrages de rétention visant à réduire les surverses d'eaux usées non traitées ;
 - la poursuite du développement d'un processus de désinfection des eaux usées ;
 - la mise en place des cinq unités stratégiques de gestion de l'eau qui soutiennent les arrondissements et les villes reconstituées dans leurs activités courantes et qui assureront la mise en œuvre du plan directeur de réfection des infrastructures ;
 - la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle de l'eau.

En 2006, la création de 16 villes liées et du conseil d'agglomération, le partage du territoire de la Ville de Montréal et des champs de compétences de proximité et d'agglomération, et des modifications législatives (Charte de la Ville de Montréal, LCV, lois 111 et 134) ont eu un impact considérable sur la gestion de l'eau en termes de :

- partage de responsabilité entre l'agglomération, la ville centrale (Montréal) et les villes reconstituées. L'agglomération a la responsabilité de la production de l'eau potable, des principaux réseaux d'aqueduc et d'égouts et du traitement des eaux usées, tandis que les villes ont la responsabilité des activités liées aux réseaux d'aqueduc et d'égouts qui sont de nature plus locale ;
- partage de revenus et des dépenses entre les villes liées et l'agglomération ;

- création de réserves financières et d'imposition d'une nouvelle taxe spéciale destinée à financer les activités de l'eau.

C'est dans ce contexte qu'a été entreprise cette vérification.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

La vérification a consisté à examiner les activités relatives à la gestion du programme de réhabilitation des infrastructures liées à l'eau. Notamment, elle visait à s'assurer que des actions pertinentes avaient été entreprises en vue de la réalisation de ce programme.

Plus particulièrement, nous avons examiné le plan d'investissement et la stratégie financière qui l'appuient, la constitution de réserves financières de l'eau, la structure organisationnelle pour la gestion de l'eau, les trois importants projets, les priorités d'intervention, la planification stratégique et la reddition de compte mise en place.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les années 2004, 2005 et 2006 et se sont concentrés sur le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE), principalement en ce qui concerne les directions suivantes :

- Direction du développement de la gestion de l'eau ;
- Direction du plan directeur et des technologies de l'eau ;
- Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau ;
- Direction de la production d'eau potable ;
- Direction de l'épuration des eaux usées ;
- Direction du bureau de projets.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

En 2002, la Ville de Montréal a entrepris deux études liées à la gestion de l'eau sur son territoire. La première devait établir un portrait technique de l'état de ses infrastructures consacrées à l'eau et les budgets d'ensemble des besoins d'intervention. La deuxième devait, quant à elle, établir le portrait financier historique de la gestion de l'eau et préparer un portrait financier futur sur un horizon de 20 ans.

Les principales conclusions de ces études se résument comme suit :

- Les infrastructures n'ont pas le même niveau de fiabilité et certaines d'entre elles nécessitent des interventions pour répondre aux normes en vigueur ou pour assurer aux citoyens une qualité de service adéquate ;

- Le déficit d'intervention, de remplacement et de réhabilitation majeure, accumulé depuis plusieurs années, a pour conséquence que 33 % des conduites de la Ville de Montréal ont atteint leur date de péremption en 2002, et 34 % de plus l'atteindront d'ici 2020 ;
- L'état et la capacité des usines de production d'eau potable permettent de répondre aux besoins actuels. Certaines nécessitent toutefois des investissements afin de les rendre conformes à la nouvelle réglementation sur l'eau, de les doter d'un système d'alimentation d'urgence ou d'augmenter leur capacité ;
- L'état et la capacité de la station d'épuration des eaux permettent de répondre aux besoins actuels ainsi qu'aux normes de rejet en vigueur ;
- Pour l'ensemble des infrastructures, sur un horizon de 20 ans, les besoins d'investissement, incluant le déficit du renouvellement des réseaux, s'élevaient à environ 3,2 milliards de dollars, en ne tenant pas compte des taxes et des frais de financement, soit :

- Réseau d'aqueduc :	1 950 M\$
- Réseau d'égouts :	330 M\$
- Usines de production et réservoirs d'eau :	335 M\$
- Stations d'épuration et intercepteurs :	580 M\$
- Les études suggèrent que la Ville consacre annuellement 200 millions de dollars de plus dans la réhabilitation de ses infrastructures consacrées à l'eau au cours des 20 prochaines années.

Parallèlement, en 2003, la Ville a confié à une firme de consultants un mandat de recherche organisationnelle pour la gestion publique de l'eau sur son territoire. À l'issue de ce mandat, des recommandations furent émises quant aux meilleures pratiques d'affaires à préconiser, de même qu'un modèle de structure organisationnelle duquel s'est inspiré le SITE pour mettre en place une structure organisationnelle consacrée à la gestion de l'eau.

Plan d'investissement et stratégie financière

Devant l'urgence de la situation et des risques liés à la non-intervention, soit l'augmentation des bris et des fuites, l'augmentation des coûts d'interventions si elles devaient être retardées, ainsi que du nouveau règlement sur la qualité de l'eau potable, la Ville a pris la décision de mettre en œuvre graduellement un plan d'action global, soit :

- réhabiliter ou remplacer 3 000 des 5 000 km du réseau d'aqueduc et d'égouts ;
- mettre à niveau les usines de production d'eau potable ;
- éliminer les surverses d'eaux usées non traitées en construisant des ouvrages de rétention ;
- développer un procédé de désinfection des eaux usées ;
- installer des compteurs d'eau dans les établissements, commerces et industries.

La réalisation de ce plan d'action a été évaluée, sur un horizon de 20 ans, à quatre milliards de dollars, dont trois milliards proviendraient de la Ville par le biais de la taxation, et un milliard de subventions gouvernementales.

Concrètement, ce plan d'action se traduit par des investissements additionnels de 200 millions de dollars par année, pour les 20 prochaines années. La stratégie retenue pour y arriver consiste à :

- financer par une taxe spéciale liée à l'eau, qui augmenterait progressivement pour atteindre le seuil requis, soit 200 millions de dollars à partir de 2013 ;
- combler, pour les dix premières années, soit de 2003 à 2013, l'écart entre les montants obtenus par la taxe spéciale relative au service de l'eau et le niveau de dépenses de 200 millions de dollars, par des subventions gouvernementales d'un montant anticipé de un milliard de dollars sur 10 ans.

Afin de déterminer dans quelle mesure le plan d'action avait été mis en application, nous avons examiné les investissements réalisés depuis 2002 et ceux prévus pour la période de 2006 à 2008.

Investissements réalisés et prévus¹⁶ (en millier de \$)

	Moyenne annuelle 1992-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Réel (note 1)					PTI (note 1 et 2)		
Production d'eau potable	2 470	5 352	21 636	21 985	15 775	44 316	47 093	47 194
Traitement des eaux usées	1 030	15 677	41 115	13 148	16 922	27 143	12 702	12 005
Réseaux aqueduc et égouts	12 500	44 555	34 698	41 409	52 620	55 152	21 718	21 718
Total des investissements	16 000	65 584	97 449	76 542	85 317	126 611	81 513	80 917
Besoins d'investissement arrimés à la capacité financière selon PWC (ajustés par le SITE pour les années 2004 et 2005 – voir note 3)			98 925	196 403	273 019	209 391	183 905	215 822
Écart entre les investissements requis et ceux réalisés			(1 476)	(119 861)	(187 702)	(82 780)	(102 392)	(134 905)

Remarques :

1. Les données de 2002 à 2008 proviennent du bilan et du PTI (programme triennal d'immobilisations), préparés par l'administration du SITE. Les montants attribués pour les travaux sur les conduites principales d'aqueduc et d'égout sont respectivement intégrés dans « production eau potable » et « traitement des eaux usées ».
2. Pour les années de 2006 à 2008, les investissements requis des villes reconstituées dans la réhabilitation de leurs réseaux de conduites locales ne sont pas inclus dans ces montants.
3. Pour les années 2004 et 2005, les montants originaux établis par le consortium et une firme de consultants étaient respectivement de 225 312,0 \$ et de 243 510,0 \$.

¹⁶ Source : Direction du développement de la gestion de l'eau

Bien que ce tableau illustre les besoins d'investissement établis pour la Ville de Montréal et les villes reconstituées, l'examen des dépenses d'investissement réalisées entre 2002 et 2005 et de celles prévues pour les années futures nous amène à faire les observations suivantes :

- Le niveau des investissements dans les infrastructures de l'eau a été augmenté à partir de 2002, en passant d'un investissement annuel moyen de 16 millions de dollars de 1992 à 2001 à 65,6 millions de dollars pour 2002, soit une augmentation de 310 %. Par la suite, le niveau a connu, par rapport à 2002, une croissance de 49 % pour 2003, 17 % pour 2004 et 30 % pour 2005.
- La Ville accuse déjà un déficit cumulé de plus de 309,1 millions de dollars, soit 54 % par rapport à ce qui devait être investi selon le plan original proposé par le consortium et la firme de consultants.
 - 1,5 million de dollars en 2003 ;
 - 119,9 millions de dollars en 2004 ;
 - 187,7 millions de dollars en 2005.

Pour 2006, si le niveau des dépenses demeure inchangé, il s'en suivra un écart négatif d'environ 82,7 millions de dollars (excluant les dépenses du PTI des villes reconstituées), ce qui portera le déficit accumulé à 391,8 millions de dollars.

Mentionnons également que les investissements prévus aux PTI 2004 et 2005 n'ont pas été atteints. En effet, les dépenses réellement effectuées dans ce programme pour ces années indiquent, par rapport aux prévisions (budget modifié), un écart de 19,9 millions de dollars pour 2004, et de 28,0 millions de dollars pour 2005.

Nous sommes toutefois conscients que la Ville pouvait difficilement, dans un si court laps de temps, amener son niveau d'investissements additionnels à 200 millions de dollars dès 2003. En effet, des facteurs tels que la mise en place des outils de gestion et de planification (connaissance accrue du degré de détérioration des infrastructures), la mise en place de la structure organisationnelle, le comblement des postes, l'allocation des ressources financières et l'insuffisance des subventions obtenues ont contribué à décaler dans le temps la mise en branle du plan d'investissement prévu.

Dans sa stratégie de financement du plan d'action, la Ville anticipait réduire le recours à l'endettement, utiliser une taxe spéciale et avoir accès aux subventions gouvernementales. Ces subventions visaient à combler l'écart entre le produit de la taxe spéciale et le niveau requis des investissements annuels de 200 millions de dollars au cours de la période de 2003 à 2013, année où l'autofinancement du plan d'investissement serait atteint, ce qui représente une somme totalisant un milliard de dollars.

Nous avons examiné les subventions reçues dans le cadre du plan d'action pour la période de 2003 à 2005 et celles prévues pour 2006. Pour les années suivantes, nous avons inventorié les subventions prévues au moment de la vérification.

Coût net des investissements réalisés et prévus¹⁷
(en millier de \$)

	Moyenne annuelle 1992-2001	2002	2003	2004	2005	2006
		Réel			PTI	
Total des investissements	16 000	65 584	97 449	76 542	85 317	126 611
Subventions						
Fédéral	4 125	3 757	7 798	1 749	14 318	4 568
Provincial	4 125	12 799	34 648	13 595	18 919	7 335
SOFIL						60 800
Total des subventions	8 250	16 556	42 446	15 344	33 237	72 703
Paiement au comptant		6 641	4 674	6 204	6 124	-
Réserve financière		-	-	-	9 483	6 309
Financement des investissements par emprunt	7 750	42 387	50 329	54 994	36 473	47 599

Remarque : Le montant des subventions de 1992 à 2001 a été estimé à partir de l'enveloppe globale du programme tripartite de réfection des infrastructures urbaines (PTRIU) et est approximatif. Les données de 2002 à 2006 proviennent du Service des finances.

Entre 2003 et 2005, la Ville a utilisé les subventions disponibles en vertu du programme infrastructures Québec (IQ), du programme tripartite Canada – Québec (TICQ) et du programme Québec municipalité – (QM) pour un montant de 91,02 millions de dollars, soit 42,44 millions de dollars en 2003, 15,34 millions de dollars en 2004 et 33,24 millions de dollars en 2005. Ces programmes prendront fin en 2006.

Pour 2006 et les années subséquentes, la Ville entend bénéficier de nouveaux programmes comme celui de la taxe sur l'essence, administré par la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL) pour un montant confirmé de 250 millions de dollars sur cinq ans (pour 2006, la Ville a soumis une liste de projets totalisant 191 millions de dollars), celui du fonds d'investissements stratégiques (FIS) pour un montant de 118 millions de dollars (exclusivement réservé à la mise à niveau des usines Atwater et DesBaillets), et celui du Fonds d'investissement rural (FIRM) pour environ 45 à 50 millions de dollars (au moment de la vérification, la Ville était à finaliser les projets à soumettre).

¹⁷ Source : Direction du développement de la gestion de l'eau

L'ensemble des subventions utilisées depuis 2003 (91,02 millions de dollars) et celles connues en 2006 (418 millions de dollars) totalise environ 509 millions de dollars. Il reste donc un écart de 491 millions de dollars à combler.

Par ailleurs, les dispositions législatives qui existaient au moment où la Ville a imposé la taxe spéciale relative au service de l'eau (en 2004) ont été modifiées à la suite de l'adoption, en 2005, du projet de loi 134 (loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal). Ces nouvelles dispositions ont changé les règles en accordant aux municipalités locales une plus grande souplesse en matière de financement de certaines dépenses, alors que pour l'agglomération, certaines restrictions demeurent (art. 133 de la Loi 134). Ainsi, pour les municipalités locales, il est donc maintenant permis de financer toutes les dépenses liées à la fourniture du service de l'eau, plutôt que seulement les dépenses d'investissements.

Ces nouvelles dispositions concernant les municipalités locales rejoignent le point de vue de l'ensemble des gestionnaires rencontrés au sein du SITE et du Service des finances, qui allèguent que l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives à l'eau (« Fonds de l'eau ») est actuellement alimenté par la taxe générale, la taxe spéciale relative au service de l'eau (pour la partie Ville de Montréal), la tarification et les subventions, et que ce fonds sert à financer les dépenses de fonctionnement (p. ex. coûts de l'énergie ou du chlore), d'investissement (p. ex. remplacement d'une conduite d'égout ou d'aqueduc), de même que celles liées à la dette.

À notre avis, dans un contexte de compressions budgétaires et d'inflation, et d'une éventuelle hausse des coûts de réalisation des projets, le fait que les sommes destinées au « Fonds de l'eau » puissent, à l'échelle locale et éventuellement de l'agglomération, servir à financer autant les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'investissement, pourrait affecter, voire mettre en péril le niveau d'investissement prévu au regard des infrastructures consacrées à l'eau.

À cela s'ajoutent :

- un déficit d'investissement cumulé (391,8 millions de dollars) qui, s'il n'est pas comblé, aura un effet considérable sur le plan entériné par l'administration municipale, tant sur l'échéancier cible de 20 ans qu'elle s'est donnée, que sur les montants à investir à l'avenir. Cette situation obligera tôt ou tard la Ville à revoir sa stratégie de financement ;
- un écart considérable (491 millions de dollars) au chapitre des subventions anticipées pour atteindre le niveau d'investissement annuel de 200 millions de dollars, ce qui pourrait éventuellement prolonger la période prévue (2013) pour atteindre l'autofinancement du plan d'investissement. Cela obligera la Ville à avoir recours soit à l'endettement, soit à une hausse importante de la taxe d'eau, pour combler le manque à gagner, ou à revoir la priorité de ses projets ou encore d'en différer certains ;

Bien que, selon les informations obtenues, le Service des finances n'ait pas l'intention de faire subir à la gestion de l'eau les diverses contraintes budgétaires auxquelles la Ville est confrontée, les gestionnaires responsables de la gestion de l'eau devront néanmoins réévaluer leur stratégie d'ensemble d'investissement et de financement des dépenses liées à l'eau, en vue d'atteindre les objectifs fixés pour la réhabilitation des infrastructures de l'eau. La révision de la stratégie d'ensemble de financement est d'autant plus importante que, rappelons-le, une proportion importante des réseaux d'aqueduc et d'égouts a déjà atteint ou est en voie d'atteindre leur durée de vie utile.

Recommandations

Afin d'assurer le niveau d'investissements requis à l'intérieur des échéanciers prévus et de contrer la fluctuation des disponibilités budgétaires pouvant mettre en péril la stratégie établie, la Direction du développement de la gestion de l'eau devrait prendre les mesures qui s'imposent pour :

- **actualiser périodiquement son plan d'investissement et sa stratégie de financement ;**
- **poursuivre la recherche active de subventions ;**
- **établir un plan général actualisé de la gestion de l'eau en tenant compte de l'optimisation de l'ensemble des dépenses d'opérations et d'investissements nécessaires à une gestion de l'eau efficace.**

Actions proposées par la Direction du développement de la gestion de l'eau

« Le plan d'investissement, le plan de financement et le budget pro forma seront révisés pour la fin du mois de février 2007. » (Échéancier prévu : mars 2007)

L'examen des documents budgétaires et de certains communiqués de presse émanant de la Ville, concernant le projet de gestion de l'eau, laissait entendre que la nouvelle taxe consacrée à l'eau servirait à remettre en état les infrastructures du réseau d'eau.

Cependant, nous constatons que la Direction du développement de la gestion de l'eau prévoit plutôt utiliser ces sommes pour financer l'ensemble des dépenses consacrées à l'eau pour la Ville, tel que le permettent les nouvelles dispositions législatives en cette matière à l'échelle locale. En ce qui concerne l'agglomération, le même traitement s'appliquera lorsque les dispositions législatives le permettront.

À notre avis, le discours et les communications entourant l'utilisation de la taxe spéciale relative au service de l'eau portent à confusion et mériteraient d'être actualisés en fonction des nouvelles orientations retenues.

Recommandation

Par souci de transparence, nous recommandons à l'administration municipale qu'elle clarifie, dans ses communiqués ou dans ses publications, ses orientations quant à l'utilisation de la taxe spéciale pour la gestion de l'eau.

Actions proposées par la Direction générale

« Un comité de travail conjoint Finances et SITE sont à préparer un plan d'action quant à l'utilisation de la taxe spéciale. » (Échéancier prévu : mars 2007)

Création de réserves financières

En vue de financer le plan d'investissement, la Ville a imposé en 2004 une taxe spéciale relative au service de l'eau devant augmenter progressivement jusqu'en 2013, date à laquelle le plafond de 200 millions de dollars sera atteint. Depuis son instauration, elle a généré un montant total d'environ 67,5 millions de dollars, soit 25 millions en 2004 et 42,5 millions en 2005. Au 31 décembre 2005, un solde disponible de 14,3 millions de dollars apparaît dans les états financiers de la Ville.

À la suite de la création des 16 villes liées et de l'agglomération, et en vertu de l'article 569,7 de la LCV, il a été prévu de créer deux réserves financières (une pour les compétences d'agglomération et l'autre pour les compétences de la Ville), nécessitant l'adoption, aux conseils, d'une résolution à cet effet. Au moment de la vérification, seule la réserve financière soutenant les compétences de la Ville de Montréal a été créée.

L'imposition d'une taxe spéciale relative au service de l'eau pour l'ensemble du territoire de l'agglomération de Montréal n'ayant pas été possible, la Ville a maintenu une taxe spéciale relative au service de l'eau pour les arrondissements de Montréal afin d'assurer le financement de son plan d'investissement, et a introduit une tarification pour les villes reconstituées, principalement pour l'alimentation en eau.

Afin de régulariser la situation concernant l'imposition d'une taxe pour l'ensemble des dépenses liées à l'eau de l'agglomération et de la Ville (taxes soutenant les dépenses non financées par les revenus d'alimentation en eau), des démarches ont été entreprises auprès du Ministère des affaires municipales et des régions (MAMR) pour amender l'article 133 de la Loi 134. Cependant, pour 2007, la même situation fiscale qu'en 2006 devrait prévaloir. L'administration municipale continue d'exercer un suivi auprès du MAMR afin d'obtenir les modifications législatives concernant une taxe consacrée pour l'eau, tant à l'échelle de l'agglomération que locale (Ville de Montréal).

Pour 2006, le Service des finances a mis en place, auprès des arrondissements et à l'échelle de l'agglomération (principalement au SITE), des mécanismes de codification dans le système intégré de gestion SIMON (Finances et Approvisionnement). Ces mécanismes permettront de comptabiliser les dépenses liées à l'eau de façon distincte des autres dépenses. Des directives ont également été transmises aux arrondissements afin d'imputer adéquatement les dépenses liées à l'eau en fonction de cette codification.

Selon les renseignements obtenus, le Service des finances n'a procédé à aucune vérification de l'application de ces directives. À notre avis, il devra s'assurer que celles-ci ont été suivies et respectées, et devra aussi valider les informations financières enregistrées dans SiMON.

Mentionnons également que d'autres directives devront être énoncées en vue de distinguer clairement les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement relatives à l'eau. À titre d'exemple, ces directives pourraient préciser dans quelles circonstances les dépenses de rémunération des ressources humaines doivent être capitalisées ou non, compte tenu de la nature des travaux à réaliser.

Recommandations

Le Service des finances devrait s'assurer de la mise en application des directives nécessaires à la comptabilisation distincte des dépenses liées à l'eau afin de pouvoir en effectuer un suivi rigoureux.

Nous recommandons également que le Service des finances, de concert avec la Direction du développement de la gestion de l'eau, établisse les directives nécessaires à l'encadrement des dépenses de fonctionnement et d'investissement incluses dans le « Fonds de l'eau » afin de comptabiliser de façon appropriée les opérations.

Actions proposées par le comité de travail conjoint (Finances et SITE)

« Le comité mixte Finances et SITE vont établir les encadrements nécessaires à la comptabilisation rigoureuse des activités financières du Fonds de l'eau.

De plus, un projet sera amorcé dans les prochaines semaines pour déterminer et mettre en place, dans tous les arrondissements, un logiciel de gestion des ressources permettant de comptabiliser, de façon appropriée, tous les coûts d'entretien et d'investissement associés aux équipements et infrastructures de l'eau.

Aussi, nous sommes à développer une matrice qui permettra de produire des rapports de suivi des budgets et des projets. Ces rapports seront utilisés notamment pour suivre les programmes de subventions. » (Échéancier prévu : février 2007)

Structure organisationnelle

Comme nous l'avons déjà souligné, en 2003, l'administration municipale a confié à une firme externe un mandat en vue d'établir un modèle organisationnel plus approprié pour la gestion de l'eau afin de répondre aux besoins des citoyens, tout en tenant compte de la dynamique de la nouvelle ville et de ses arrondissements. En juillet 2003, cette firme a proposé une structure organisationnelle en fonction d'une unité d'alimentation, d'une unité d'épuration et d'une unité de soutien et d'un partage des responsabilités dans la gestion de l'eau entre les arrondissements et la ville centre.

Cette proposition a été présentée au Comité directeur de la gestion de l'eau qui, après examen, l'a transmise au comité exécutif. Ce dernier l'a approuvé en novembre 2003.

En janvier 2006, la structure du SITE comprenait les directions suivantes :

- la Direction de l'administration et du soutien technique ;
- la Direction de l'ingénierie de voirie ;
- la Direction de l'environnement ;
- la Direction du transport – planification et grands projets ;
- la Direction du bureau de projet SITE ;
- la Direction du développement de la gestion de l'eau.

Sous la Direction du développement de la gestion de l'eau, quatre autres directions ont été créées, soit :

- la Direction du plan directeur et des technologies de l'eau ;
- la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau ;
- la Direction de la production de l'eau potable ;
- la Direction de l'épuration des eaux usées.

Par la suite, en vue de réaliser une gestion de l'eau novatrice et efficace, il a été prévu de regrouper, au sein d'un nouveau Service de l'eau, les unités administratives responsables de la gestion de l'eau sur le territoire de la Ville de Montréal relevant actuellement du SITE.

Les gestionnaires de la Direction du développement de la gestion de l'eau qui ont été rencontrés indiquent que la structure prévue au budget 2006 est une structure transitoire en attente de la création du Service de l'eau qui devrait se réaliser en 2006. Il est prévu que cette nouvelle structure soit opérationnelle en 2007. Ce nouveau Service permettra de regrouper l'ensemble des ressources de l'eau sous une seule entité et d'améliorer la prise de décision. En effet, la création d'un Service de l'eau permettrait à son directeur de présenter directement les dossiers de l'eau à la direction générale et à l'administration municipale, évitant ainsi de transiter par une autre direction.

En attendant que le Service de l'eau soit créé, la Direction du développement de la gestion de l'eau agit comme responsable de la gestion de l'eau. D'ailleurs, elle a déjà élaboré une nouvelle structure projetée pour le Service de l'eau. La mise en place de cette structure a nécessité la création d'environ 56 postes en 2005, et prévoit l'ajout d'une quarantaine de postes permanents en 2006.

Les gestionnaires de la Direction du développement de la gestion de l'eau sont à mettre progressivement en place cette nouvelle structure et à recruter le personnel nécessaire. Cependant, ils nous ont signalé des difficultés sur le plan du recrutement, compte tenu de la rareté de ces ressources spécialisées.

Recommandation

Nous recommandons à l'administration municipale de statuer rapidement sur les modifications projetées à la structure du SITE, afin qu'elle soit opérationnelle dès janvier 2007.

Actions proposées par la Direction générale

« L'Administration a reconnu le caractère prioritaire de la gestion de l'eau et lui a permis de se soustraire au gel d'embauche en cours. Par conséquent, dès l'adoption du budget 2007, la nouvelle structure pourra être mise en place. » (Échéancier prévu : janvier 2007)

Note du vérificateur

Le nouveau Service de l'eau n'a pas été créé en janvier 2007 ; par conséquent, le Directeur du développement de la gestion de l'eau relève toujours du Directeur général adjoint du Site.

Lancement de trois projets majeurs

Dans la foulée des démarches entreprises pour améliorer la gestion de l'eau sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal, l'administration municipale a, dès 2004, autorisé le lancement d'appel d'offres

pour l'octroi de contrats de services professionnels en vue de la mise en œuvre de trois principaux projets, soit :

- la mise en place d'un plan d'intervention des réseaux d'aqueduc et d'égouts permettant d'obtenir une connaissance adéquate des réseaux, d'établir les priorités et de préciser les investissements requis pour l'ensemble du territoire de l'Île (PI) ;
- la mise à niveau des usines de production d'eau potable (MNU) ;
- l'implantation dans les industries, commerces et établissements d'une tarification assistée par compteur d'eau (ICI).

La nécessité de lancer prioritairement ces trois importants projets s'est imposée à la suite des études réalisées en 2002 portant sur l'état des infrastructures et le financement de l'eau. En plus des carences d'investissement identifiées, ces études ont notamment fait ressortir que la connaissance de l'inventaire et de l'état des réseaux variait considérablement d'un arrondissement à un autre, mais surtout qu'il était important d'agir rapidement pour assurer aux citoyens des infrastructures fiables et un service de qualité, ainsi que pour contrer la hausse des coûts conséquente à l'inaction.

Projet « Plan d'intervention » – PI

Afin de se doter d'un plan d'intervention intégré pour les réseaux d'aqueduc et d'égouts à l'échelle du territoire de l'Île de Montréal, un contrat de services professionnels de l'ordre de 30,7 millions de dollars (pouvant s'étendre jusqu'à 10 ans) a été octroyé en 2005. Les travaux inhérents à ce mandat d'ingénierie ont démarré au début de cette même année. Rappelons que la Ville estime devoir consacrer 1,3 milliard de dollars sur 10 ans pour la réhabilitation de son réseau d'aqueduc et d'égouts.

La Ville entend ainsi permettre à tous les intervenants d'obtenir une connaissance adéquate des réseaux afin d'établir les priorités d'intervention, pour ensuite préciser les investissements requis dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'intervention. De façon générale, ce plan d'intervention devra comprendre les éléments suivants :

- Un inventaire géo – référencé de l'ensemble des composantes des réseaux ;
- Une banque de données sur les interventions et les auscultations réalisées ;
- Un diagnostic de chacun des tronçons ;
- Une grille d'évaluation des besoins ;
- Un programme de travaux d'entretien, de réhabilitation et de remplacement à effectuer selon un ordre de priorité et tenant compte du cycle de vie des infrastructures.

Selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés et à la suite de la consultation du rapport d'avancement du projet disponible du 31 mars 2006, nous constatons que la nouvelle Ville de Montréal ne possède pas actuellement un diagnostic complet et précis de l'état des réseaux d'aqueduc

et d'égouts sur l'ensemble du territoire de l'Île, information de base nécessaire à l'établissement d'un plan d'intervention intégré. En effet, chaque réseau municipal sur l'île a, par le passé, fait l'objet d'une gestion différente. La connaissance, les études effectuées antérieurement et les bases de données existantes doivent, dans un premier temps, être évaluées pour cibler les activités subséquentes. L'équipe du projet PI, dont les travaux ont été amorcés en début d'année 2005, s'active à recenser les données qui permettront d'établir ce diagnostic. Certains arrondissements et certaines villes reconstituées ont une meilleure connaissance de leurs réseaux et sont plus avancés pour l'établissement d'un diagnostic et l'élaboration d'un plan d'intervention. Toutefois, pour d'autres, cette connaissance n'est pas très approfondie et est peu documentée.

Selon l'échéancier avancé par l'équipe de projet PI, l'auscultation des tronçons critiques ne sera amorcée que vers la fin de l'année 2006, alors que l'élaboration d'un diagnostic complet ne pourra s'enclencher que vers le deuxième trimestre de l'année 2007, pour se poursuivre jusqu'à la fin de 2008. Dans l'intervalle, des auscultations ponctuelles des réseaux sont néanmoins effectuées pour tenir compte des travaux réalisés à la voirie dans le cadre du programme de réfection routière (PRR). Au 31 mars 2006, l'échéancier prévu pour l'obtention d'un premier plan d'intervention complet a été fixé au deuxième trimestre de l'année 2009.

L'équipe PI travaille actuellement à recueillir et à analyser l'ensemble des données historiques disponibles (p.ex. : les plans et les inventaires des réseaux, les relevés sur le terrain, les informations contenues dans certaines bases de données, les croquis des rapports d'intervention, les feuilles ou les ordres de travail sur les réseaux, etc.), à constituer sur un support informatique commun la base de données pour l'ensemble du territoire, de même qu'à élaborer le plan stratégique des auscultations à réaliser.

Les travaux relatifs à la base de données commune constituent les fondements de l'établissement d'un diagnostic des réseaux et, ultimement, de l'élaboration d'un plan d'intervention. Il est donc primordial de prévoir les mécanismes qui assureront la mise à jour continue des données collectées.

À cet effet, le mandat confié dans le cadre du présent projet comporte un volet visant à recommander l'acquisition et l'implantation des équipements, des systèmes et des ressources nécessaires pour assurer la gestion et l'exploitation efficace des données.

Selon les informations recueillies des principaux intervenants impliqués, l'équipe PI a, dans l'immédiat, entrepris des démarches afin que soient récupérées, par interface, les informations emmagasinées dans les différents systèmes de gestion d'actifs utilisés par certains arrondissements et certaines villes reconstituées (p. ex. Aquadata). Cependant, la situation est plus préoccupante pour ce qui est des arrondissements et villes reconstituées qui ne disposent pas d'un système informatisé pour effectuer la

gestion de leurs réseaux. Aucun mécanisme formel n'a encore été implanté en vue de récupérer l'historique des interventions sur les réseaux d'aqueduc et d'égouts, une fois que l'équipe PI a recensé les données existantes (p. ex. bris de conduite, réparation d'une borne d'incendie). Selon les gestionnaires rencontrés, des avenues sont actuellement à l'étude afin de mieux structurer la récupération de ces informations. Notamment, on évalue la possibilité d'utiliser temporairement une application qui existe déjà à la Ville, soit le système « GDT – gestion des demandes de travail » ou encore d'instaurer un formulaire standard de saisie électronique des informations.

Dans l'intervalle, nous constatons qu'un risque subsiste à l'effet que la base de données commune que l'équipe PI constitue en ce moment, autant sur le réseau primaire que secondaire, puisse ne pas être à jour lorsque viendra le temps d'établir le diagnostic de l'état des réseaux et d'élaborer le plan d'intervention. Rappelons que ce plan d'intervention ne sera disponible que d'ici trois ans.

Recommandation

Dans le but d'assurer la constitution d'une base de données à jour de l'état des réseaux, d'établir un diagnostic exact et d'assurer la pérennité du plan d'intervention, nous recommandons que la Direction du développement de la gestion de l'eau s'assure de récupérer de façon continue les données relatives aux interventions qui surviennent sur les réseaux d'aqueduc et d'égouts des arrondissements et des villes reconstituées.

Actions proposées par la Direction du développement de la gestion de l'eau

« Les responsables de la gestion stratégique des réseaux d'eau ainsi que ceux du projet PI mettent des mesures transitoires en place pour récupérer les données d'intervention essentielles.

De plus, un projet d'évaluation des logiciels commerciaux spécialisés sur le marché, en plus d'une analyse du système GDT en voie d'implantation à la Ville, sera amorcé en début d'année pour répondre à cette demande dans les six prochains mois. » (Échéancier prévu : juillet 2007)

Projet « Mise à niveau des usines de production de l'eau potable » – MNU

Le projet MNU s'inscrit également dans le cadre du vaste chantier amorcé par la Ville pour assurer une gestion efficace de l'eau. Il concerne la mise à niveau des équipements et des procédés de traitement des sept usines de production de l'eau potable (Atwater, DesBaillets, Lachine, Pointe-Claire, Dorval, Pierrefonds, Sainte-Anne-de-Bellevue) dans le but de se conformer à la nouvelle réglementation concernant la qualité de l'eau potable. Un contrat de services professionnels de l'ordre de 23,5 millions de dollars a été octroyé en 2004. Les travaux inhérents à ce mandat d'ingénierie et d'architecture ont

démarré en 2005 et se dérouleront sur une période de 10 ans. Pour la même période, la Ville prévoit devoir investir une somme de 260 millions de dollars pour les travaux relatifs à la mise à niveau de ses usines d'eau potable.

Le projet MNU couvrira les éléments suivants :

- La mise aux normes des usines de production d'eau potable ;
- Le remplacement des équipements et des infrastructures désuètes ;
- L'amélioration des procédés existants.

Selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés et à la suite de l'examen du rapport d'avancement du projet disponible en date du 26 avril 2006, nous constatons que les travaux se poursuivent en vue d'établir un diagnostic précis au regard de chacune des usines, pour déterminer les modifications techniques et architecturales afin qu'elles rencontrent les nouvelles normes du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en matière de qualité de l'eau potable. De façon plus précise, les gestionnaires responsables du projet nous ont confirmé que l'établissement du diagnostic est pratiquement complété pour les usines de Lachine, Pointe-Claire, Dorval, Pierrefonds et Sainte-Anne-de-Bellevue. Quant aux usines d'Atwater et DesBaillets, selon les renseignements obtenus, il est prévu que le diagnostic soit complété d'ici la fin de l'année 2006 ou au plus tard au début de l'année 2007.

Projet « Implantation des compteurs dans les industries, commerces et institutions » – ICI

Les études commandées en 2002 ont révélé que la consommation d'eau potable par personne de la Ville de Montréal, en 1999, était excessive (environ deux fois plus élevé) par rapport à celle des autres villes importantes au Canada. L'étude concluait qu'afin de mieux contrôler cette consommation, il était nécessaire d'évaluer la consommation des différents types d'usagers. Pour les industries, commerces et établissements, l'évaluation de la consommation doit être effectuée au moyen de compteurs, alors que pour les résidences, il est possible de l'estimer à partir d'hypothèses.

Pour la réalisation de ce projet, un contrat de services professionnels de 7,42 millions de dollars a été octroyé en 2005 et devrait se terminer vers 2009. Par la suite, la Ville prévoit consacrer environ 60 millions de dollars et installer plus de 23 000 nouveaux compteurs d'eau sur le territoire de la Ville de Montréal et des villes reconstituées, qui s'ajouteront aux 11 100 actuellement en place.

La réalisation du projet ICI permettra de définir des profils de consommation, contribuera à la localisation des fuites dans le réseau et à établir un bilan de la consommation d'eau potable ainsi qu'une tarification suffisante et équitable.

Actuellement, le service est à mettre en marche un projet pilote d'installation de 300 compteurs. À la suite de ce projet, il est prévu d'effectuer une analyse préliminaire du marché, d'examiner les scénarios de réalisation, de mettre en œuvre les scénarios retenus et finalement, d'établir le bilan de la consommation de l'eau.

Avancement et suivi des projets importants (PI, MNU, ICI)

Dans l'ensemble, nous constatons à l'égard de ces trois projets que :

- ils bénéficient du suivi qui s'impose. En effet, des rapports mensuels d'avancement sont produits et présentés auprès de divers comités de gestion et de suivi des projets ;
- les rapports d'avancement des projets font notamment état du suivi budgétaire des projets par rapport à l'évolution des coûts réels, des réalisations, des principaux enjeux et de l'évolution d'indicateurs de performance relatifs au respect des coûts (indice de performance des coûts – IPC) et au respect des échéanciers (indice de performance des délais – IPD). Les derniers rapports d'avancement disponibles indiquent que les résultats des indicateurs de performance mentionnés précédemment sont près de la cible.

Priorités d'interventions pour les réseaux d'aqueduc et d'égouts

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, la nouvelle Ville de Montréal ne possède pas actuellement de portrait général et précis de l'état du réseau d'aqueduc et d'égouts pour l'ensemble du territoire de l'Île. Les travaux qui mèneront à l'établissement d'un diagnostic précis et à l'élaboration d'un plan d'intervention complet et intégré à l'échelle du territoire de l'Île sont en cours de réalisation dans le cadre du projet PI.

Éventuellement, lorsque le plan d'intervention sera prêt, il sera possible de cibler de façon précise sur quoi, où, quand et comment les investissements doivent être effectués. La connaissance des réseaux qui aura alors été acquise permettra de mettre en perspective la priorité des projets les uns par rapport aux autres et ainsi de prendre des décisions mieux éclairées.

En l'absence d'un diagnostic précis de l'état des réseaux, nous constatons que les gestionnaires responsables se sont dotés de critères de sélection en vue d'orienter la planification des projets à réaliser sur les conduites d'aqueduc et d'égouts locales. Les projets retenus sont donc sélectionnés en fonction des critères suivants :

- Les infrastructures sont dangereuses, causent des inconvénients considérables aux utilisateurs ou ont un effet sur les surverses ;
- Il s'agit d'interventions sur des conduites locales dans le cadre d'un projet en lien avec le PRR artériel ou le PRR local ;

- Il s'agit d'un projet en lien avec la problématique des entrées d'eau réalisées avec des matériaux contenant du plomb.

Bien que ces critères se situent à un niveau plus général que ceux qui pourraient être retenus compte tenu d'une connaissance détaillée de l'état des réseaux, nous constatons qu'ils s'inspirent tout de même des critères préconisés par le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) par le biais de son guide d'élaboration d'un plan d'intervention.

Comme la Ville de Montréal a entrepris les démarches qui s'imposaient pour se doter d'un plan d'intervention, cette façon de faire nous apparaît acceptable pour l'instant, tant et aussi longtemps qu'un suivi étroit persiste et qu'il n'y a pas de décalage important par rapport à l'échéancier établi.

Actions proposées par la Direction du développement de la gestion de l'eau

« Les responsables de la Gestion stratégique des réseaux d'eau ainsi que ceux du projet PI détermineront une stratégie de compilation des interventions d'aqueduc et d'égouts qui permettra d'établir un diagnostic.

En parallèle, un programme d'auscultation ciblé, par caméra à téléobjectif, couvrant l'ensemble du territoire, sera réalisé pour établir un diagnostic de base sur le réseau d'égouts.

Par la suite, des auscultations complémentaires seront réalisées sur les tronçons identifiés comme étant problématiques.

Pour le réseau d'aqueduc, un programme d'inspection systématique des bornes d'incendie permettra un diagnostic de base.

Ensuite, un système d'aide à la décision sera identifié et implanté avant la fin de l'année 2007. »
(Échéancier prévu : janvier 2008)

Planification générale

Planification stratégique

En vue de s'assurer que tous les enjeux importants pour la gestion de l'eau soient pris en considération, il est nécessaire d'élaborer un plan d'affaires approprié. L'établissement d'un tel plan

permettra, entre autres, de favoriser la convergence des actions et de mobiliser les intervenants en vue d'atteindre des objectifs communs.

Pour élaborer ce plan, la Direction du développement de la gestion de l'eau doit fixer un objectif quant à l'état de conservation dans lequel elle désire maintenir ses infrastructures, en tenant compte des résultats de l'évaluation de l'état de vétusté et de fonctionnalité, déterminer ses priorités et élaborer un échéancier réaliste des travaux de réhabilitation. Ce plan doit également considérer, au moment de sa conception, des facteurs tels que l'urgence d'agir et de la capacité de payer de la Ville.

À cet effet, la Direction du développement de la gestion de l'eau a transmis ses orientations à ses directions en vue de la préparation d'un plan sectoriel en fonction de leurs responsabilités respectives. En mai 2006, ces directions ont remis leurs plans à la Direction du développement de la gestion de l'eau. Ils portent, entre autres, sur la mission, la vision, les enjeux, les orientations et sur les actions que les directions entendent mettre de l'avant. Ces plans devaient être approuvés par cette direction vers la mi-juin 2006.

Par la suite, la Direction du développement de la gestion de l'eau consolidera les plans sectoriels dans un plan stratégique pour l'ensemble de la gestion de l'eau à la fin de l'été 2006, et le transmettra à l'administration municipale.

La préparation d'un tel plan stratégique permettra de prendre en considération et d'énoncer précisément les enjeux importants et les risques inhérents à la réalisation de la gestion de l'eau et plus particulièrement au projet de réhabilitation des infrastructures consacrées à l'eau.

Finalement, les plans directeurs opérationnels appropriés devront être élaborés. Citons, à titre d'exemple, ceux portant sur l'alimentation en eau potable et sur l'entretien du réseau de conduites locales. Le plan directeur sur l'entretien du réseau de conduites locales devrait, entre autres, contenir la liste des équipements à entretenir, le type d'entretien à effectuer et les fréquences d'entretien à respecter.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction du développement de la gestion de l'eau poursuive l'élaboration de son plan stratégique en y incluant toutes les composantes qui favoriseraient, entre autres, la réalisation de son plan d'investissement, actualisé en conformité avec les orientations de l'administration municipale. Par la suite, les directions concernées devront élaborer les plans directeurs prévus, selon l'échéancier établi.

Actions proposées par la Direction du développement de la gestion de l'eau

« Chaque direction a élaboré un plan stratégique. Le Directeur du développement de la gestion de l'eau doit réviser et finaliser l'ensemble des plans stratégiques qui seront terminés d'ici le début du mois de janvier 2007. » (**Échéancier prévu : janvier 2007**)

Objectifs et indicateurs de performance

Des objectifs et des indicateurs doivent être définis en vue d'orienter la planification des activités et d'évaluer les résultats des actions réalisées afin d'apporter les modifications appropriées.

Nous avons retrouvé des objectifs sur la gestion de l'eau dans différents documents, dont les plans sectoriels, et dans les rapports sur les thèmes et les enjeux préparés pour rendre compte des attentes signifiées en février 2006 par les élus municipaux. De plus, des gestionnaires ont mentionné d'autres objectifs comme ceux portant sur la réalisation des projets PI, MNU et ICI et le PTI. Finalement, des objectifs ont été élaborés ou sont en voie de l'être dans les tableaux de bord de certaines directions.

Ainsi, plusieurs documents font état d'objectifs ou d'énoncés s'y rapportant, mais nous n'avons pas retrouvé de documents indiquant clairement l'ensemble des objectifs poursuivis par la Direction du développement de la gestion de l'eau.

Nous avons également constaté que les objectifs retracés dans les plans sectoriels ou les rapports sur les thèmes et enjeux sont énoncés dans des termes généraux, ce qui rend plus difficile la mesure de leur degré d'atteinte. À notre avis, il serait bénéfique de revoir ces objectifs et d'y inclure des termes mesurables ou de les préciser par des sous-objectifs. Ces précisions faciliteraient la détermination de leur degré de réalisation.

Par exemple, les objectifs généraux suivants auraient avantage à être précisés :

- « Procéder à la mise à niveau des usines d'eau potable et du réseau de conduites principales tout en assurant la fiabilité de la production et de la distribution » ;
- « Préserver l'intégrité des actifs » ;
- « Réviser nos pratiques d'entretien sur le plan des systèmes et des équipements critiques » ;
- « Poursuivre l'optimisation des procédés afin de contenir l'augmentation des coûts variables ».

Selon la Direction du développement de la gestion de l'eau, des travaux sont actuellement en cours en vue d'élaborer des sous-objectifs mesurables.

Nous avons également constaté que les tableaux de bord de certaines directions font état d'objectifs. En effet, ces tableaux présentent les résultats atteints en comparaison de situations minimales, satisfaisantes ou excellentes. Ces tableaux sont préparés par la Direction de l'épuration des eaux usées et, depuis avril 2006, par la Direction de la production de l'eau potable. Cependant, cette dernière direction prévoit revoir ses systèmes de mesures des résultats atteints afin d'améliorer leurs prévisions.

Cette revue devrait être complétée au plus tard à la fin de 2006.

La Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau ne prépare pas de tels tableaux. En effet, elle doit auparavant mettre en place les systèmes nécessaires qui lui permettront de colliger des informations fiables sur les éléments pertinents (p. ex. bris de conduite, délais de réparation, pression dans les conduites, etc.).

Mentionnons également que la Direction de la gestion de l'eau travaille actuellement à instaurer un système de balisage sur la gestion de l'eau. Ce système permettra d'identifier les meilleurs indicateurs et pratiques de gestion et d'effectuer une comparaison avec d'autres grandes villes canadiennes, ce qui permettra de cibler plus adéquatement les pistes d'amélioration des pratiques d'intervention. Il est prévu que ce projet soit complété en 2008.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction du développement de la gestion de l'eau poursuive ses travaux en vue d'énoncer des objectifs en termes mesurables, les formalise et établisse les indicateurs de performance les plus appropriés afin d'évaluer leur degré d'atteinte.

Actions proposées par la Direction du développement de la gestion de l'eau

« La finalisation des plans stratégiques, d'ici la fin du mois de décembre 2006, permettra d'établir les objectifs pour chacune des directions qui, par la suite, vont établir les objectifs pour chaque division. Les résultats obtenus et les échéanciers seront présentés à l'aide des tableaux de cibles provenant de chaque direction.

De plus, la gestion de l'eau participe activement au programme d'indicateurs de performance mis en place par le ministère des Affaires municipales dans le but de nous permettre de nous situer par rapport aux comparables et de viser à devenir les plus performants. » (Échéancier prévu : février 2007)

Reddition de compte

Pour que les personnes responsables puissent évaluer dans quelle mesure la réhabilitation des infrastructures consacrées à l'eau s'effectue selon les prévisions, des mécanismes de reddition de compte 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.

La reddition de compte auprès de la Direction du développement de la gestion de l'eau s'effectue principalement par des rencontres hebdomadaires auxquelles participent les directeurs concernés, et par la production de certains rapports de gestion.

Au cours de ces rencontres hebdomadaires, chacune des directions fait, entre autres, état des dossiers en cours, des activités réalisées et des problèmes rencontrés.

Les rapports de gestion produits et transmis à la Direction du développement de la gestion de l'eau prennent plusieurs formes.

- Rapports sur les thèmes et enjeux (bimensuel)

Ces rapports sont produits aux deux semaines par les directions concernées, et sont examinés par la Direction du développement de la gestion de l'eau pour finalement être transmis au Bureau du maire. Ils rendent compte des attentes significatives établies par les élus municipaux en février 2006 et incluent des renseignements par thème sur les objectifs, les produits livrables, les actions entreprises et les échéances.

- Rapports sous forme de tableau de bord (mensuel)

La direction de l'épuration des eaux usées prépare depuis plusieurs années un rapport mensuel sous forme de tableau de bord faisant état de divers paramètres sur l'épuration des eaux usées. Comme ce rapport rencontrait ses attentes, le directeur de la gestion des eaux a demandé aux deux autres directions de lui transmettre leur rapport sous cette forme. En avril 2006, la Direction de la production de l'eau potable a remis son premier rapport sous forme de tableau de bord. La Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau ne produit pas encore de tableau de bord, mais elle prépare un bilan de l'avancement de ses activités dans lequel nous retrouvons des données sur le nombre de mètres de remplacement et de réhabilitation de conduites, le nombre de mètres d'auscultation et les dépenses d'entretien.

- Rapport sur les projets PI, MNU et ICI
La Direction du développement de la gestion de l'eau reçoit également, de la Direction du bureau de projet, des rapports sur le degré d'avancement des projets PI, MNU et ICI.

- Rapports financiers
Des rapports sont produits régulièrement sur les dépenses budgétaires et le PTI.

- Rapport trimestriel et annuel
La Direction de la production de l'eau potable prévoyait déposer à la mi-juin 2006 un premier rapport trimestriel sur les activités qu'elle a réalisées de janvier à mars 2006. De plus, des rapports sur la qualité de l'eau potable sont produits régulièrement par le laboratoire de la ville (usines Atwater et DesBaillets) ou par des laboratoires accrédités (autres usines) et transmis au gouvernement du Québec et à la Direction de la production de l'eau potable. Quant à la Direction de la station d'épuration des eaux, elle prépare depuis plusieurs années un bilan annuel de ses réalisations.

En ce qui concerne la reddition de compte de la Direction du développement de la gestion de l'eau auprès de la direction du SITE, elle s'effectue, en grande partie, au cours des rencontres de directions.

Comme nous pouvons le constater, il existe plusieurs sources de renseignements sur la réalisation des opérations. Chacune de ces sources contient des informations précises à un sujet particulier. Cependant, il n'existe aucun rapport périodique qui présente une synthèse des opérations sous forme d'un bilan de la gestion de l'eau. Un tel bilan permettrait d'avoir une image d'ensemble de la situation et permettrait d'évaluer plus efficacement les activités réalisées et de mieux planifier les démarches à entreprendre en vue d'atteindre les objectifs fixés, tout en favorisant une coordination de l'ensemble des intervenants.

Un tel bilan pourrait, entre autres, porter sur les éléments suivants :

- Les subventions gouvernementales reçues et à recevoir, et leurs utilisations ;
- Les projets réalisés en regard de ceux qui étaient planifiés ;
- L'état de l'avancement des grands projets – PI, MNU et ICI et leurs coûts de réalisation ;
- Le degré d'atteinte des objectifs prévus ;
- Le déroulement des opérations régulières ;
- Les correctifs à mettre de l'avant.

D'ailleurs, en mai 2004, le comité exécutif mandatait le SITE pour qu'il dépose un rapport sur une base trimestrielle sur l'avancement des travaux et des principales réalisations en ce qui concerne la gestion de l'eau. En mai 2005, le SITE transmettait au comité exécutif un rapport faisant état des

investissements, des principales réalisations et des nouveaux projets réalisés en 2004. Le comité exécutif a pris connaissance de ce rapport au cours d'une assemblée tenue le 18 mai 2005. Depuis cette date et jusqu'au moment de notre vérification, aucun autre rapport n'a été transmis au comité exécutif.

Recommandations

Nous recommandons que la Direction du développement de la gestion de l'eau poursuive les démarches entreprises pour que chacune de ses directions élabore un rapport sur la réalisation de leurs opérations, sous forme de tableau de bord, afin de disposer des informations pertinentes à la prise de décision.

Nous recommandons également que la Direction du développement de la gestion de l'eau produise un bilan périodique de la gestion de l'eau à la direction du Service des infrastructures, transport et de l'environnement et que celle-ci le transmette à l'administration municipale en vue de lui communiquer dans quelle mesure les opérations réalisées permettent de rencontrer les objectifs et le plan d'investissement prévus en matière de réhabilitation des infrastructures de l'eau.

Actions proposées par la Direction du développement de la gestion de l'eau

« La Direction de la production de l'eau potable, la Direction de la station d'épuration des eaux usées, la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau ont élaboré des tableaux de bord qui sont mis à jour mensuellement et qui permettent de suivre les opérations de façon précise, facilitant ainsi la prise de décision. (Échéancier prévu : juillet 2006)

De plus, la production des fiches de suivi sur les enjeux spécifiques est soumise aux deux semaines à l'administration municipale, les informant du statut et de l'évolution des principaux dossier : ICI, PI, Plomb, Direction de la production d'eau potable, Direction de la station d'épuration des eaux usées Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau.

Les tableaux de bord, les fiches de suivi des enjeux spécifiques et le suivi des dépenses d'exploitation et d'investissement permettent de vérifier dans quelles mesures sont réalisés les objectifs et le plan d'investissement. (Échéancier : en continu)

Une reddition de compte sera effectuée au moment de la fermeture de l'exercice financier. » (Échéancier prévu : mars 2007)

ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS

Nous avons pu prendre connaissance des dossiers, documents et registres ayant trait aux comptes et affaires de la Ville, des sociétés paramunicipales et des organismes municipaux. Nous avons pu obtenir de tout fonctionnaire ou employé les renseignements, rapports et explications jugés nécessaires.

Ce rapport contient les commentaires reçus des services de la Ville, des sociétés paramunicipales et des organismes municipaux avant le 31 mars 2007 pour la quasi-majorité des observations et des commentaires découlant de la vérification.

ANNEXES

Article 107 de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	3
Liste des rapports de vérification produits (états ou autres informations financières)	8
Membres du Bureau du vérificateur général	9

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES – DIAGRAMME DES FLUX

- Planification	12
- Vérification et rapport	13
- Rapport annuel et suivis	14

RELEVÉ DES COMPTES DE DÉPENSES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport des vérificateurs externes
Relevé des comptes de dépenses

ARTICLE 107 DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES

IV.1. — Vérificateur général

Vérificateur général.	107.1. 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.	107.2. 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.	107.3. Ne peut agir comme vérificateur général : 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement ; 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1° ; 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.
Divulgence 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.	107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit : 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer ; 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2. 2001, c. 25, a. 15.
Dépenses de fonctionnement.	107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.
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 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 \$; 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 \$; 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>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>107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Personnes morales à vérifier.	<p>107.7. 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>107.8. 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.	<p>107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.</p>
Copie au vérificateur général.	<p>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 :</p>

	<p>1° des états financiers annuels de cette personne morale ;</p> <p>2° de son rapport sur ces états ;</p> <p>3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.</p>
Documents et renseignements.	<p>Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :</p> <p>1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats ;</p> <p>2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.</p>
Vérification additionnelle.	<p>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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Bénéficiaire d'une aide.	<p>107.10. 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.</p>
Documents.	<p>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.</p>
Renseignements.	<p>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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Régime ou caisse de retraite.	<p>107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Enquête sur demande.	<p>107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Rapport annuel.	<p>107.13. 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> <p>1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;</p> <p>2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds ;</p> <p>3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent ;</p>

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus ;
5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus ;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité ;

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.

Rapport occasionnel.	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. 2001, c. 25, a. 15.
Rapport sur les états financiers.	107.14. 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.
Contenu.	Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier au plus tard le 31 mars, le vérificateur général déclare notamment 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 se terminant à cette date ; 2° le taux global de taxation a été établi conformément au règlement adopté en vertu de l'article 262 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1). 2001, c. 25, a. 15.
Rapport aux personnes morales.	107.15. 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.
Contenu.	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. 2001, c. 25, a. 15.
Non contraignabilité.	107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.
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.	107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs. 2001, c. 25, a. 15.

LISTE DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION PRODUITS (ÉTATS OU AUTRES INFORMATIONS FINANCIERS)

La vérification des états financiers de la Ville de Montréal au 31 décembre 2006 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 suivants :

	2006	2005
Fonds des conduits souterrains		X
Société de développement de Montréal	X	
Société d'habitation et de développement de Montréal	X	
La Corporation d'habitations Jeanne-Mance	X	
La Société de transport de Montréal (covérificateur)	X	
Société du Parc Jean-Drapeau	X	X
Société de gestion Marie-Victorin	X	
Anjou 80	X	
Régime complémentaire de retraite des employés non syndiqués de l'Office municipal d'habitation de Montréal		X
Régime complémentaire de retraite des employés cols blancs de l'Office municipal d'habitation de Montréal		X
Régime complémentaire de retraite des employés cols bleus de l'Office municipal d'habitation de Montréal		X
Conseil des arts de Montréal	X	X
Office de consultation publique de Montréal		X
Tableau des dépenses mixtes – Ville de Montréal	X	
Régime de rentes pour le personnel de la Commission des services électriques de Montréal		X
Conseil interculturel de Montréal		X
Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – Réseau initial du métro et ses prolongements		X
Programme d'assainissement des eaux usées		X
Marché Bonsecours		X
Commerce Design		X
Chaussegros-De-Léry		X
Office municipal d'habitation de Montréal – État des coûts de réalisation du projet logement abordable Québec (6)		X
Office municipal d'habitation de Montréal – Projet logement abordable Québec (8)		X
Taux global de taxation de la Ville de Montréal	X	
Taux global de taxation de l'agglomération de Montréal	X	

**MEMBRES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
ANNÉE 2006**

Vérificateur général de la Ville et directeur Michel Doyon, CA, MBA, CIA	Secrétaires de direction Hélène Girard (de janvier à mai) Josiane Mauriello (à compter de mai)
Préposée au soutien administratif France Benny	Programmeuse Yolaine Levasseur
Chefs de division Denis Blouin, CA Fernande Désormeaux, CGA Robert Duquette, CA Bruno Marcil, CA, CA•TI, CISA, CISM (de janvier à juin) Denis Tremblay, CGA	Conseillers principaux* Régent Bilodeau, CGA Victor Marchand, CGA, CISA André St-Pierre, CGA
Agents (es) et conseillers (ères) de vérification	
Johanne Boudreau, BAA Jacques Brisson, CA, CISA Maryse Brunetta, CGA Luc Chevalier Marie Cormier, CA Julien Faucher André Gagnon, CMA, CISA Lucie Gauthier, BAA Bernard Goyette, CGA, CMA Gilles Grimard, CGA Jocelyne Laperrière, CGA, CA Marcel Laplante Nicole Larivière, BAA	Ngoc Le Quang, MMS Chantal L'Heureux, CGA Joanne Major, CA Claude Mongelard, CA, CIA Philippe Pitre, BAA Clément Poirier, CGA Michel Proulx, CGA Ronel Rocher, CGA André Sergerie, CA Isabelle Tremblay, CA Roch Tremblay

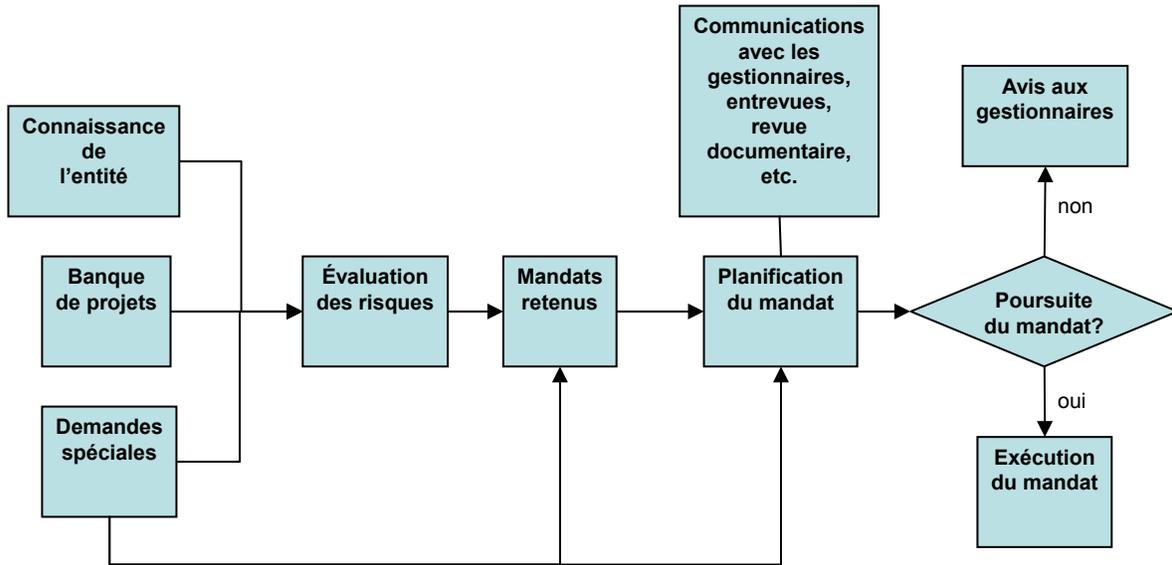
* nominations temporaires

**VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES
DIAGRAMME DES FLUX**

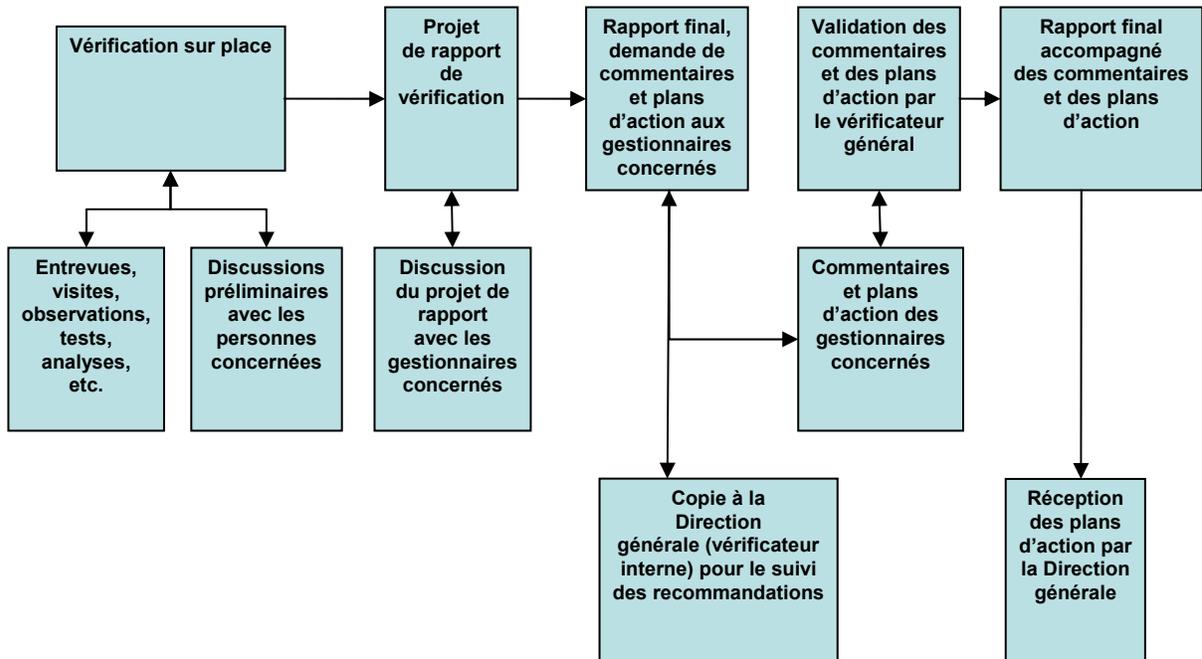
Planification

Annuelle

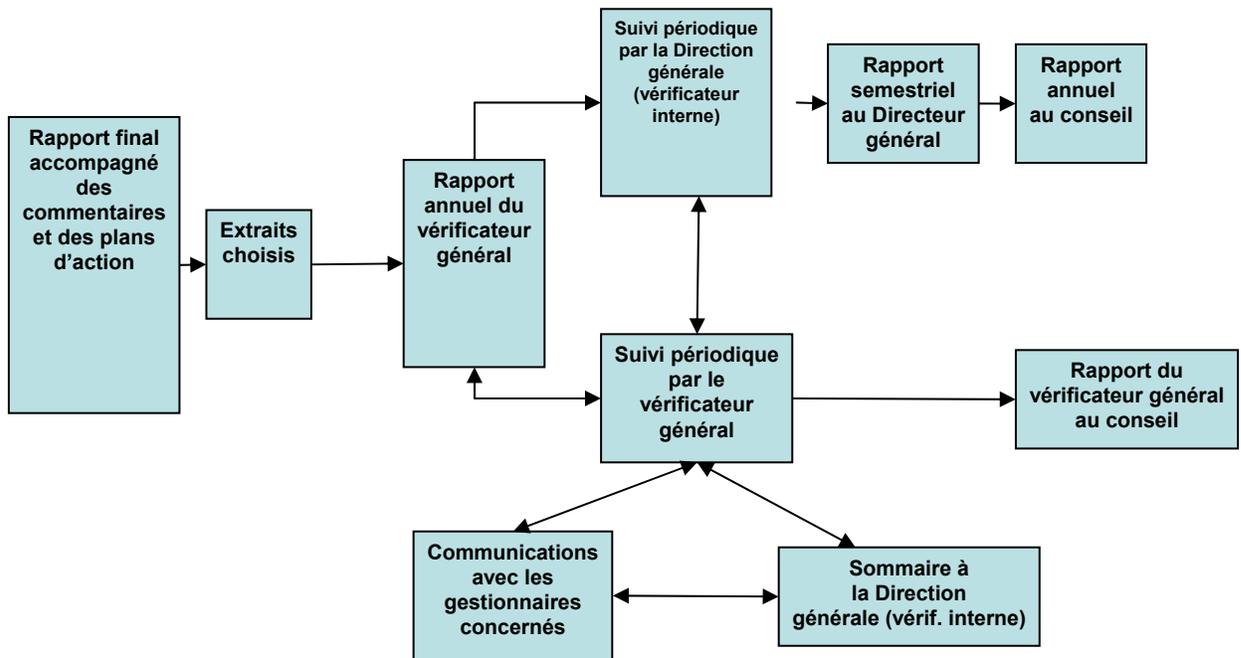
Mandats



Vérification et rapport



Rapport annuel et suivis



**Bureau du vérificateur général de la
Ville de Montréal**

Relevé des comptes de dépenses

31 décembre 2006

Rapport des vérificateurs

À Monsieur le Maire,
Au Président et aux membres du Comité exécutif
Aux membres du Conseil de la Ville 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 2006. La responsabilité de ces informations financières incombe à la direction de 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 4 328 078 \$ donnent, à tous les égards importants, une image fidèle des coûts engagés par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 2006 selon les principes comptables généralement reconnus en comptabilité municipale au Québec tels que décrits à la note 3 aux états financiers de la Ville de Montréal.

Samson Bélair/Deloitte & Touche s.e.n.c.r.l.

Comptables agréés

Le 16 mars 2007

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Relevé des comptes de dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2006 (en milliers de dollars)

	Budget	Réalisations	Réalisations
	2006	2006	2005
	\$	\$	\$
Rémunération du personnel :			
Traitements des employés	2 786	2 743	2 882
Avantages sociaux	822	715	827
	3 608	3 458	3 709
Services professionnels, techniques et administratifs	632	540	422
Autres dépenses d'opération	380	330	316
TOTAL	4 620	4 328	4 447

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 en comptabilité municipale au Québec, selon les mêmes conventions comptables que celles énoncées à la note 3 des états financiers de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006.