

Commission du conseil d'agglomération
sur les finances et l'administration

Étude publique du rapport 2006 du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Rapport de consultation et recommandations

Rapport déposé au conseil d'agglomération le 30 août 2007

Montréal 

Commission du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration

Service des affaires corporatives
Direction du greffe
275, rue Notre-Dame Est - bureau R.134
Montréal (Québec) H2Y 1C6
Téléphone: 872-3770

PRÉSIDENT

Alan DeSousa, FCA
Arrondissement de Saint-Laurent

VICE-PRÉSIDENT

Edward Janiszewski
Ville de Dollard-Des-Ormeaux

MEMBRES

Sammy Forcillo
Arrondissement de Ville-Marie

James V. Infantino
Arrondissement de Montréal-Nord

Bertrand A. Ward
Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

Maria Tutino
Ville de Baie-d'Urfé

Montréal, le 30 août 2007

Monsieur Claude Trudel
Président d'assemblée
Conseil d'agglomération de Montréal
Hôtel de ville de Montréal

Monsieur le Président,

Conformément au *Règlement sur les commissions permanentes du conseil d'agglomération* (RCG 06-024), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration, le rapport de l'étude publique tenue, le 6 juin 2007, sur le rapport 2006 du vérificateur général de la Ville de Montréal et les recommandations de la commission adoptées le 19 juin 2007.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Original signé

Alan DeSousa, FCA
Président

Original signé

Pierre G. Laporte
Secrétaire-recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Le processus d'étude publique	4
Le rapport du vérificateur général	
Mise en contexte	5
La présentation du rapport à l'assemblée publique.....	5
Commentaires du public	9
Commentaires des membres de la commission	10
Recommandations	11
Annexe 1	13
Intervenants à l'assemblée	
Liens Internet à consulter	

Le processus d'étude publique

Tel que prévu à son calendrier d'activités, adopté par le conseil d'agglomération à sa séance du 1^{er} mars 2007 (CG070035), la Commission permanente du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration a procédé à l'étude publique du rapport 2006 du vérificateur général de la Ville de Montréal, le 6 juin 2007. La commission a par la suite adopté ses recommandations en assemblée publique le 19 juin 2007.

Près de 350 personnes œuvrant, entre autres, dans les domaines de l'administration et des finances publiques, de la gouvernance et de la recherche universitaire ont été invitées à participer à l'étude publique. L'ensemble des maires d'arrondissement et des villes reconstituées, des conseillers de ville et d'arrondissement, des directeurs d'arrondissement et des directeurs des services corporatifs ont également reçu une lettre d'invitation. De plus, un communiqué de presse a été transmis à tous les médias et un avis public a été diffusé dans deux grands quotidiens montréalais, un anglophone et un francophone de même que sur le site Internet de la Ville. Ces documents précisaient la date de la séance publique de la commission ainsi que les modalités de participation du public.

Au cours de l'assemblée publique, le vérificateur général a présenté son rapport, ses recommandations ainsi que les plans d'actions élaborés par les unités administratives concernées en réponse à ses recommandations. L'assemblée publique comportait une période de questions et de commentaires réservée au public. Une dizaine de personnes ont assisté à l'assemblée. Aucun citoyen ne s'est inscrit à la période de questions.

Lors de la tenue de ses travaux, la commission a pu compter sur la collaboration de MM. Michel Doyon, vérificateur général de la Ville de Montréal, et Robert Duquette, chef de division au Bureau du vérificateur général. Cette consultation a nécessité à la commission deux séances de travail afin d'étudier le rapport et formuler les recommandations.

Le présent document peut être consulté sur la page Internet des commissions à www.ville.montreal.qc.ca/commissions de même qu'à la Division du soutien aux comités et commissions du conseil de la Direction du greffe, bureau R-134 de l'Hôtel de ville.

Le rapport du vérificateur général

Mise en contexte

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

- au plus tard le 31 mars de chaque année, faire rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation;
- au plus tard le 31 août de chaque année, transmettre au conseil un rapport 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, les obligations du vérificateur général en matière de vérification des états financiers, ainsi que du taux global de taxation, sont désormais plus étendues.

Le rapport déposé au conseil d'agglomération le 31 mai 2007 et soumis à l'étude de la commission du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration porte sur le résultat de l'ensemble des travaux du vérificateur général, 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.

Par une approche fondée sur un partenariat avec les élus et les gestionnaires, le vérificateur général privilégie la recherche et la mise en œuvre de solutions durables aux causes profondes des problèmes identifiés au cours de ses travaux. Il travaille 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 solution pour gérer ces risques ou obstacles;
- évaluer la performance des activités et des programmes importants de la Ville de Montréal 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.

La présentation du rapport à l'assemblée publique

Lors de l'assemblée publique, le vérificateur général a passé en revue les divers aspects de son rapport et mis l'accent sur ses recommandations.

M. Doyon a d'abord rappelé qu'il avait déposé quatre rapports aux conseils municipal et d'agglomération :

- un rapport sur les états financiers de la ville (déposé en avril)
- un rapport sur la ventilation des dépenses mixtes
- un rapport sur la vérification de l'état établissant le taux global de taxation (déposé en mai)
- un rapport sur la vérification des comptes et affaires de la ville et de l'agglomération (autres que les états financiers) déposé en mai.

Il a aussi rappelé que la Ville a mis en place un processus formel de suivi de ses recommandations, dirigé par le vérificateur interne qui relève directement du directeur général. Dans 91 % des cas des recommandations de 2005, des actions ont été entreprises (et complétées) ou sont en cours afin de corriger les problèmes soulevés.

Le vérificateur général a par la suite présenté les principaux résultats de ses travaux consignés dans son rapport. Il a rappelé et expliqué son choix de mettre l'accent sur les solutions plutôt que les problèmes. Il a donc inclus à ses rapports les plans d'actions proposés par les gestionnaires en réponse aux recommandations.

Les mandats complétés par le vérificateur général en 2006 portent sur :

- la ventilation des dépenses mixtes;
- les constats d'infraction en matière de circulation et de stationnement;
- l'environnement des centres de traitement de l'information;
- les réservoirs de produits pétroliers;
- l'estimation des coûts de contrats d'exécution de travaux;
- la gestion de la prévention de la santé et de la sécurité au travail;
- le processus de vérification des relevés mensuels de la CSST et des assignations temporaires;
- la gestion de la propreté sur la voie publique;
- la réhabilitation des infrastructures de l'eau.

Ventilation des dépenses mixtes

Selon le vérificateur général, le tableau de la ventilation des dépenses mixtes donne, à tous les 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. Les dépenses mixtes réelles ont été réparties selon les taux utilisés au moment de l'élaboration du budget 2006 de la Ville.

Constats d'infraction

Le vérificateur a fait les constatations suivantes :

- il y a une absence de contrôle sur la suite numérique des constats, bien qu'ils soient pré numérotés chez l'imprimeur;
- les délais de traitement sont de 13 jours (policiers) et 7 jours (agents de stationnement) entre l'émission et la numérisation des constats et il y a 9 jours entre la numérisation et l'enregistrement dans le système STOP+.

L'examen des comptes a aussi permis de constater que des montants sont à recevoir pour des années aussi lointaines que 1980, que plus de 163 000 dossiers se rapportent à des constats émis à des résidents étrangers entre 1993 et 2005 pour un montant de 7 M\$, que plus de 109 000 dossiers ont le statut «suspendu», qu'il y a 110 800 dossiers non signifiés et 209 000 dossiers incomplets.

Centres de traitement de l'information

Selon l'étude d'une firme externe faite en 2003, la Ville comptait 63 centres informatiques regroupant plus de 309 serveurs soutenus par 8 équipes différentes. Une telle architecture décentralisée de type client-serveur a fait réapparaître les contraintes de sécurité physique en raison de la répartition des systèmes dans des locaux plus ou moins sécurisés.

Le vérificateur a choisi 9 centres sur 63 en plus du centre informatique du nouveau centre administratif, rue Brennan, qui a servi de modèle pour fins de comparaison. Les observations soulevées témoignent d'une situation qui n'était pas maîtrisée.

Réservoirs de produits pétroliers

Le Bureau du vérificateur a obtenu l'inventaire des réservoirs d'essence et de diesel, de mazout et d'huiles usées en vue de déterminer ceux qui représentaient des équipements à risque élevé selon les critères prévus dans la Loi.

L'inventaire des équipements à risque comptait 67 réservoirs, dont 65 possédaient les certificats garantissant le résultat favorable de leur vérification. Le cas des 2 autres devrait être réglé sous peu.

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

Courrier électronique

Les principales constatations du vérificateur à ce chapitre sont :

- la multiplicité des noms de domaine;
- la responsabilité non attribuée de la gouvernance du courrier électronique;
- l'absence de politique sur la classification et la conservation de l'information en appui à la directive sur l'utilisation du courrier électronique;
- l'absence de surveillance de la console d'administration des logiciels anti-virus;
- l'écart entre le nombre de licences payées et le nombre de licences utilisées;
- les règles de sécurité déficientes.

Estimation des coûts de contrats

Le vérificateur a étudié divers cas de contrats à la Commission des services électriques et 20 cas de contrats (4 contrats dans 5 arrondissements différents). Son constat en est un de manque de rigueur. Il donne quelques exemples :

- estimation sommaire ou détaillée des coûts non disponible dans 5 cas sur 20;
- difficulté de retracer aisément la provenance des prix unitaires utilisés et la documentation des hypothèses posées en vue d'apporter des modifications liées aux variations du marché (sauf dans Ville-Marie);
- pas de documentation à l'appui des critères retenus pour établir la provision pour dépenses contingentes;
- divulgation du montant de la caution dans les appels d'offres permettant aux soumissionnaires de faire une approximation des coûts estimés par l'arrondissement;
- les unités d'affaires ont donné des autorisations verbales préalables à la réalisation des travaux contingents.

Gestion de la prévention en santé et sécurité au travail

Le vérificateur a constaté, sur la base de travaux menés par la firme spécialisée AON, qu'il n'y avait pas de politique générale en santé et sécurité au travail applicable à l'ensemble des services et des arrondissements de la Ville.

De même il observe :

- l'absence d'un plan d'action général à l'échelle de la Ville en vue de l'implantation de système de gestion efficace;
- l'absence de méthode systématique de recensement et d'évaluation des dangers et des risques ainsi que de leur contrôle et de leur suivi;
- l'absence d'un système d'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention proposées aux services et aux arrondissements;
- l'absence d'un programme de formation pour les gestionnaires;

- l'absence d'encadrement légal dans les devis et contrats des sous-traitants;
- l'absence d'un processus formel de reddition de compte de tous les pouvoirs délégués en SST.

En ce qui a trait aux relevés CSST et aux assignations temporaires, le vérificateur constate aussi une importante absence de rigueur.

Gestion de la propreté sur la voie publique

Le vérificateur s'est intéressé aux 10 M\$ additionnels dédiés à la propreté :

- Une somme de 7 M\$ a été répartie entre les quatre arrondissements du centre-ville ou de sa proximité, la somme la plus importante revenant à l'arrondissement Ville-Marie. Les 3 M\$ résiduels ont été accordés aux 19 arrondissements, mais aucune orientation ne leur a été transmise;
- les informations reçues par l'unité propreté et entretien Montréal (UPEM) ne permettent pas de connaître le degré d'avancement des plans ou des actions prévues dans les arrondissements.

En ce qui a trait aux activités régulières, il y a peu d'objectifs énoncés en termes mesurables ou réalistes dans 3 des 4 arrondissements visités par le vérificateur. Dans le 4^e cas, aucun élément formel n'est en place pour évaluer la performance des activités.

Réhabilitation des infrastructures de l'eau

Le vérificateur constate que le niveau des montants investis dans les infrastructures de l'eau a augmenté de façon importante depuis 2002, mais est quand même inférieur au plan proposé. On parle ici d'un retard cumulé de plus de 309,1 M\$, soit 54 % par rapport à ce qui devait être investi selon le plan original.

M. Doyon a rappelé que les plans d'actions et les actions proposées par les unités administratives concernées en réponse aux constatations et conclusions de ses vérifications ont été incluses dans son rapport.

Commentaires du public

Aucun ne s'est inscrit à la période de questions.

Commentaires des membres de la commission

Les dossiers des constats d'infraction, de l'estimation des coûts de contrats et de la réhabilitation des infrastructures de l'eau ont fait l'objet d'interventions de la part des membres de la commission.

Sur la question des constats d'infraction, les membres de la commission se sont dits en accord avec les constatations du vérificateur général et ont souhaité plus de rigueur et une réduction des délais de traitement des constats. Plus spécifiquement, un des membres a émis le souhait que la numérisation systématique des constats s'étende à l'ensemble des constats traités par la Cour municipale et pas uniquement aux dossiers de stationnement et de circulation.

En ce qui a trait à la gestion des contrats, les questions des membres ont porté principalement sur les différences dans les pratiques d'une unité administrative à une autre, sur la formation des personnes appelées à préparer les contrats et plus spécifiquement sur l'établissement des dépenses contingentes.

Deux membres ont par ailleurs soulevé la possibilité de viser une certaine uniformisation des normes régissant la préparation des contrats tout en respectant l'autonomie des arrondissements.

Enfin, pour ce qui est de la réhabilitation des infrastructures d'eau, les échanges ont amené le vérificateur général à rappeler que sa vérification lui a permis de constater que la Ville n'investissait pas au niveau qu'elle avait elle-même prévu. Son objectif n'était pas de porter un jugement sur les raisons de cet état de fait, mais bien de souligner à l'administration qu'une réévaluation du plan et, éventuellement un rattrapage dans les investissements, devront être effectués au cours des prochaines années si la Ville veut atteindre ses objectifs dans ce dossier.

Les membres présents lors de l'étude publique ont tous souligné la qualité et la pertinence du rapport du vérificateur général.

Les recommandations

Les recommandations de la commission ont été adoptées à l'unanimité lors de l'assemblée publique du 19 juin 2007.

LA COMMISSION DU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION SUR LES FINANCES ET L'ADMINISTRATION

REMERCIE le vérificateur général et le personnel du Bureau du vérificateur général pour la collaboration donnée à la commission et la qualité de la présentation;

ET FAIT les recommandations suivantes au conseil d'agglomération

Considérant que le rapport du vérificateur général propose de nombreuses recommandations à l'intention des directeurs des services corporatifs dans le but d'assurer une meilleure gestion des fonds publics;

Considérant que les recommandations du vérificateur général visent l'optimisation des pratiques de gestion et l'amélioration des services aux citoyens;

R-1

Que le conseil d'agglomération accepte le rapport du vérificateur général et s'assure qu'un suivi approprié soit apporté à l'ensemble de ses recommandations avec la collaboration de la direction générale, des directions des services corporatifs, du comité de vérification et du comité exécutif.

Considérant l'importance du partage de l'information et de la collaboration entre les services corporatifs dans les actions à poser en réponse aux recommandations du vérificateur général;

R-2

Que les actions et plans d'actions proposés par les diverses unités administratives en réponse aux recommandations du vérificateur général soient répertoriés, rendus accessibles et régulièrement mis à jour sur le site intranet de la Ville de Montréal.

R-3

Qu'un suivi soit fait en cours d'année, par la commission, sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans d'actions évoqués en R-2.

Considérant les constats fait par le vérificateur général dans sa vérification sur l'estimation des coûts de contrats d'exécution de travaux;

Considérant l'importance d'avoir la plus grande rigueur dans tous les aspects de la gestion des contrats d'exécution de travaux;

R-4

Qu'un mandat soit donné à la direction générale de développer des outils favorisant une plus grande cohérence et le partage des meilleures pratiques en ce qui a trait à l'estimation des coûts de contrats et, plus spécifiquement, à l'établissement et à la gestion des dépenses contingentes.

ANNEXE 1

INTERVENANTS À L'ASSEMBLÉE

Aucun citoyen n'a pris la parole lors de l'assemblée publique.

LIENS INTERNET À CONSULTER:

www.ville.montreal.qc.ca/verificateur

La page Internet du Bureau du vérificateur général permet d'accéder aux rapports de vérification et à une foule de renseignements en lien avec le travail du vérificateur général à la Ville de Montréal.

www.ville.montreal.qc.ca/commissions

Les commissions permanentes sont des instances de consultation publique du conseil et reçoivent les commentaires ou les représentations de toute personne à l'égard des objets inscrits à leur programme d'activités. Elles peuvent procéder aux consultations qu'elles jugent appropriées, dans leur champ de compétence respective. Elles exercent également un droit d'étudier tout autre sujet connexe relevant de son secteur d'activité et de sa compétence dont les enjeux sont importants pour les citoyens.