

Présentation du rapport annuel du vérificateur général

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

Ordre du jour

1. Commentaires du vérificateur général (à la fin de la présentation)
2. Situation du Bureau du vérificateur général
3. Audit d'états financiers
4. Audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
 - 4.1. Suivi des recommandations des années antérieures
 - 4.2. Attribution de contributions financières
 - 4.3. Autorisation de l'Autorité des marchés financiers
 - 4.4. Ententes-cadres de services professionnels en TI
 - 4.5. Gestion de la relève des technologies de l'information et des communications
 - 4.6. Gestion de l'énergie
 - 4.7. Gestion des cartes d'achat
 - 4.8. Gestion des transactions immobilières
 - 4.9. Gestion des travaux de construction et de rénovation des immeubles de la Ville de Montréal
5. Remerciements

4. Audit d'optimisation des ressources et des TI

4.1. Suivi des recommandations des années antérieures

Suivi des recommandations des années antérieures

- La situation évoquée dans mon rapport annuel de l'année dernière ne s'est pas améliorée cette année quant à la mise en œuvre de nos recommandations. Dans mon rapport annuel de 2013 et celui de 2014, je faisais état que la proportion des recommandations dont le statut était considéré comme réglé était bien en deçà de la cible de 70 %, soit des résultats de 43 % pour les recommandations formulées en 2012 et de 44 % pour celles de 2013
- À la suite des travaux de suivi réalisés en avril 2016, je constate que la situation ne s'est guère améliorée, alors qu'une faible proportion s'élevant à 35 % des recommandations formulées en 2014 présente un statut réglé. De plus, les recommandations de 2012 et de 2013 qui en sont à leur troisième et deuxième année de suivi après leur publication n'ont pas franchi la cible de mise en œuvre attendue de 90 % avec des résultats de 79 % et de 67 % respectivement

Le tableau ci-contre présente le résultat du suivi de nos recommandations de la première à la troisième année de notre suivi.

Recommandations de l'année	1 ^{re} année de suivi (cible 70 %)	2 ^e année de suivi (cible 90 %)	3 ^e année de suivi
2012	43 %	65 %	79 %
2013	44 %	67 %	s. o.
2014	35 %	s. o.	s. o.

- Des mesures de redressement s'imposent pour que les engagements pris par les unités d'affaires dans les plans d'action soient respectés afin de favoriser la mise en œuvre des recommandations à l'intérieur d'un délai cible de trois ans

4.2. Attribution de contributions financières

Contexte et objectif de l'audit

Contexte

La Ville dispose de budgets lui permettant de soutenir des organismes à but non lucratif en versant des contributions financières

Les dépenses annuelles de contributions sont passées de 87 M\$ à 105 M\$ de 2010 à 2014. Le nombre d'organismes soutenus a varié entre 1 687 et 1 792

Objectif de l'audit

S'assurer que l'attribution de contributions financières fait l'objet d'un processus objectif et transparent pour atteindre les objectifs fixés au regard de ces contributions. Nous avons examiné :

- l'existence de critères d'admissibilité pour les organismes soutenus
- l'existence de critères d'évaluation pour appuyer les demandes de soutien
- la prise en compte des priorités
- la reddition de comptes

Principaux constats

Admissibilité des organismes

- Deux arrondissements sur quatre disposent de politiques de soutien. Pour un de ceux-ci, un moratoire sur la reconnaissance de nouveaux organismes est en vigueur depuis 2010, ce qui ne permet pas à tous les organismes admissibles de présenter des demandes
- Il n'y a pas de processus officiel de reconnaissance des organismes pour trois des quatre arrondissements audités
- Les évidences démontrant le respect des critères d'admissibilité étaient manquantes ou inadéquates dans plusieurs cas
- Les arrondissements n'ont pas démontré toute la rigueur nécessaire pour justifier leur décision de considérer ou non un organisme comme étant admissible

Principaux constats

Évaluation des demandes de soutien

Trois principaux types de soutien existent

1. Programmes de soutien (par appel de propositions)

- Deux des quatre arrondissements audités ont procédé à des appels de propositions, mais le nombre est peu élevé
- Pour certains cas examinés, les arrondissements auraient pu solliciter le marché plutôt que de gré à gré
- Les modes de sollicitation varient d'un cas à l'autre. Dans certains cas, peu de propositions ont été reçues
- Des règles claires ne sont pas présentes pour assurer une évaluation transparente. Les montants accordés ne sont pas documentés et liés à des critères d'évaluation. Nous n'avons pas l'évidence d'une évaluation équitable

2. Contributions accordées en vertu d'une politique d'assistance financière

- Deux arrondissements sur les quatre audités disposent d'une politique d'assistance financière
- Les politiques en vigueur ne précisent pas de critères d'évaluation préétablis, ce qui ne permet pas de démontrer la transparence du processus

3. Contributions octroyées de gré à gré à des organismes

- 78 % des contributions financières versées par les arrondissements audités l'ont été de gré à gré
- N'ayant pas trouvé l'existence de critères d'évaluation pour juger de la pertinence des demandes ni pour déterminer les montants de contributions financières, nous sommes d'avis que ce processus risque d'être subjectif
- Plusieurs organismes sont soutenus de gré à gré depuis au moins 5 ans, ce qui nous amène à nous questionner sur l'équité du processus
- N'ayant pas trouvé l'existence de critères d'évaluation et d'établissement des montants de contributions financières, nous sommes d'avis que ce processus risque d'être subjectif

Principaux constats

Attribution des contributions en fonction des priorités

Évolution du budget et des dépenses de contribution (2010-2014)

- La répartition du budget entre les activités municipales varie entre les arrondissements. La plus importante est l'activité « loisirs et culture » (40 % à 80 % du budget total de contributions)
- Il n'y a pas d'évidence d'un exercice permettant de justifier les répartitions entre les activités municipales. Les montants fluctuent d'une année à l'autre sans un réel exercice de priorisation. De plus, dans la plupart des cas audités, le total des dépenses réelles dépasse le budget original (utilisation des surplus). Il y a un risque d'accepter des demandes de soutien qui ne sont pas en lien avec les priorités ou qui ne contribuent pas aux objectifs

Liens entre les contributions et les objectifs des arrondissements

- Il n'y a pas d'énoncé de priorités approuvé par le conseil basé sur la connaissance des besoins de la population qui évoluent
- Dans plusieurs cas, les arrondissements acceptaient des demandes d'organismes ayant déterminé eux-mêmes des besoins sans démontrer qu'elles correspondaient aux besoins de la population et aux priorités établies

Objectifs mesurables orientant le soutien aux organismes

- Les arrondissements attribuent des contributions financières dans le cadre de programmes ou de politiques qui prévoient généralement un objectif général et des objectifs spécifiques. Cependant, ces objectifs ne sont pas mesurables. Pour le soutien de gré à gré, il n'y a pas d'objectifs mesurables faisant référence aux politiques, aux encadrements et aux plans d'action de l'arrondissement
- Les arrondissements ne peuvent pas démontrer si les sommes versées sont dépensées en lien avec les objectifs fixés et la valeur ajoutée des contributions financières

Reddition de comptes

- Il n'y a pas de réel processus de reddition de comptes permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et de s'assurer que le soutien accordé aux organismes a une réelle valeur ajoutée

4.3. Autorisation de l'Autorité des marchés financiers

Contexte et objectif de l'audit

Contexte

- Plusieurs problématiques liées à la fraude, à la corruption et à la collusion dans l'octroi des contrats municipaux ont fait surface
- Le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics a été créé
- Les entreprises qui désirent conclure des contrats avec une municipalité doivent détenir une autorisation de contracter de l'Autorité des marchés financiers (AMF) (registre des entreprises autorisées)
- Plusieurs décrets sont venus ajouter des limites de dépenses supérieures, dont entre autres les décrets 1049-2013 (contrats de travaux pour la voirie, les aqueducs et les égouts > 100 000 \$) et 795-2014 (contrats de service liés aux mêmes objets > 100 000 \$ et pour les contrats d'enrobés bitumineux)

Objectif de l'audit

- S'assurer que la Ville a mis en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer du respect de ces deux décrets (autorisation de contracter de l'AMF)

Principaux constats

Application des décrets et mécanismes de contrôle

Préparation des documents d'appels d'offres

- Une confusion importante existe dans l'application des décrets concernant certaines catégories de contrats. Par exemple, les devis mentionnent les deux décrets alors que les renseignements du sommaire décisionnel indiquent que le contrat n'est pas visé par la loi
- Dans d'autres cas, il n'y a pas d'évidence de l'analyse de l'application des décrets ou l'absence des clauses concernant les décrets dans les devis

Clauses des documents d'appels d'offres

- Nous constatons un manque d'uniformité dans l'inclusion de clauses particulières dans les documents d'appels d'offres. En effet, certains arrondissements n'utilisent pas les modèles à jour suggérés par le Service des affaires juridiques. De plus, un peu plus de la majorité des contrats pour le décret 795-2014 comportait une clause concernant ce décret. Toutefois, certains contrats ne contenaient pas de clause à cet effet
- Concernant les sous-entrepreneurs, des clauses dans les documents d'appels d'offres ne sont pas uniformes pour l'ensemble des arrondissements

Principaux constats

Application des décrets et mécanismes de contrôle

Évaluation de la conformité et autorisation valide

- Les arrondissements ont mis en place des outils d'analyse de la conformité des autorisations. Cependant, ces outils ne sont pas utilisés pour tous les contrats examinés
- De plus, seulement trois arrondissements ont utilisé un mécanisme d'évaluation pour tous les contrats. Pour les 16 autres arrondissements, nous n'avons pas retracé d'évidence de cette utilisation pour tous les contrats
- Les autorisations de contracter de l'AMF obtenues de l'adjudicataire n'avaient pas été obtenues pour certains contrats alors que les décrets s'appliquaient
- En ce qui concerne les sous-contrats qui sont donnés par l'entrepreneur :
 - Les arrondissements ne disposent pas toujours d'un mécanisme de rappel pour s'assurer que l'entrepreneur fournit une liste à jour et complète des sous-entrepreneurs et tous les renseignements exigés par la loi, le cas échéant
 - Dans certains cas, les listes des sous-contractants n'ont pas toujours été obtenues ou étaient incomplètes (montant du sous-contrat et date de conclusion du sous-contrat). De plus, pour des sous-contrats > à 25 000 \$, il n'y a pas toujours la trace de l'évidence de la conformité de l'autorisation de contracter de l'AMF, le cas échéant. Le respect des décrets est mis en doute

Information communiquée avant l'octroi de contrats

- Pour plusieurs arrondissements, les renseignements devant figurer dans le sommaire décisionnel sont manquants (la date d'autorisation de contracter, l'autorisation en pièce jointe, la mention que le contrat n'est pas visé par la loi). Les instances ne peuvent prendre une décision éclairée

4.4. Ententes-cadres de services professionnels en TI (Service des technologies de l'information)

Contexte et objectif de l'audit

Contexte

Suite à l'appel d'offres public n° 12-11916, l'attribution en 2012 de cinq ententes-cadres pour des ressources d'appoint en informatique, d'une durée de trois ans et venant à échéance en décembre 2015

Firme	Familles de profil	Entente (\$)
1. Cofomo	Gestion de projets, architecture, sécurité informatique	7 212 388 \$
2. Systematix	Développement de systèmes	8 039 960 \$
3. CGI	Développement de systèmes spécialisés	2 460 833 \$
4. DMR-Fujitsu	Spécialité solutions intégrées ERP Oracle	13 773 059 \$
5. Dessau	Spécialité géomatique	948 164 \$
Total		32 434 404 \$

Objectif de l'audit

Déterminer si le processus d'acquisition et l'administration des ententes-cadres en matière de services professionnels liées aux technologies de l'information (TI) sont gérés conformément au cadre normatif et aux principes de saine gestion

Principaux constats

Processus d'acquisition

- L'établissement des besoins n'a pas été étayé par une analyse adéquate de la charge de travail globale à accomplir et de la capacité interne du STI en matière de profils de compétence et d'expérience
- La réponse aux besoins, par voie d'ententes-cadres, n'a pas été étayée par une analyse rigoureuse des possibilités eu égard aux coûts, aux risques, aux contraintes et aux avantages de chacune d'elle
- La sollicitation du marché n'a pas permis d'atteindre l'objectif du libre jeu de la concurrence
- L'analyse des soumissions n'a pas été effectuée avec toute la rigueur attendue
- Le choix du mode contractuel préconisé (taux horaire) a fait en sorte que les firmes n'ont assumé qu'une faible part des risques des mandats confiés

Administration des ententes-cadres

- Plusieurs ressources externes ont été utilisées pour remplir des fonctions stratégiques durant les phases préalables à la réalisation d'un projet, alors que le recours à ces ressources au cours de ces phases doit être exceptionnel en vertu des encadrements du STI

Principaux constats

Administration des ententes-cadres (suite)

- Les demandes de ressources externes du STI étaient souvent génériques, sans établir de lien avec le projet, et ne précisait pas les livrables et les jalons spécifiques, rendant ainsi difficile le suivi des travaux effectivement réalisés
- Seulement 8 des 346 ressources proposées dans les soumissions ont rendu des services au STI. Notons que les dispositions contractuelles sont muettes quant à l'obligation de fournir le personnel désigné dans la soumission ou aux modalités relatives à son remplacement
- Les lacunes de contrôle interne dans le processus de saisie, d'approbation et de facturation du temps des ressources induisent le risque que les montants facturés ne représentent pas fidèlement les heures effectivement travaillées sur les différents mandats
- La reddition de comptes mensuelle prévue dans les ententes-cadres n'a été effectuée que sur demande, et son contenu ne permettait de suivre que l'évolution financière des ententes. En outre, cette reddition de comptes n'a pas été effectuée à tous les niveaux de gestion appropriés

4.5. Gestion de la relève des technologies de l'information et des communications

Contexte et objectif de l'audit

Contexte

- Il est primordial que la Ville se prépare à toute éventualité de sinistre pouvant perturber fortement ou causer l'arrêt de ses activités critiques, qui dépendent fortement des technologies de l'information et des communications (TIC)
- La gestion de la relève des TIC est un processus de planification assurant la reprise des systèmes et des infrastructures des TIC sans lesquels les activités critiques de la Ville ne pourraient fonctionner

Objectif de l'audit

- Déterminer si la Ville prend les mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres importants pouvant affecter ses systèmes d'information et ses télécommunications et ainsi assurer une relève adéquate
- Nos travaux ont porté sur le Service des technologies de l'information (STI), le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM), le Service de police de Montréal (SPVM) ainsi que sur la Direction de l'eau potable (DEP) et la Direction de l'épuration des eaux usées (DEEU) du Service de l'eau

Principaux constats

- Globalement, la Ville ne dispose pas d'un programme de relève des TIC qui lui permettrait de faire face aux risques de sinistres importants affectant ses systèmes d'information et ses télécommunications. À cet effet, soulignons que le STI n'a pas :
 - mis en place une approche structurée et commune de la gestion de la relève des TIC
 - intégré la relève des TIC à son processus de gestion des incidents majeurs
 - procédé à des analyses de risques et des impacts pour l'ensemble de ses activités
 - documenté adéquatement les stratégies et les plans de relève des TIC
 - effectué systématiquement des exercices de relève des TIC, à l'exception de l'environnement centralisé IBM
- Toutefois, le système RAO du SIM et les systèmes du Centre d'urgence 9-1-1 du SPVM sont dotés de mesures de relève des TIC adéquates, tandis que la DEP et la DEEU du Service de l'eau ont entrepris une démarche pour leurs activités en usine

Principaux constats

- Sans des plans et des procédures de relève des TIC pour les systèmes qui relèvent du STI :
 - les mesures à mettre en place pour la relève des TIC seraient improvisées, les interventions ne seraient pas arrimées entre elles et pourraient se nuire mutuellement
 - les systèmes critiques ne seraient pas disponibles pour les unités d'affaires qui ne pourraient pas relever leurs opérations critiques dans les délais requis
 - les services essentiels aux citoyens qui dépendent des TIC pourraient ne pas être maintenus, ce qui pourrait avoir des conséquences graves sur leur bien-être

4.6. Gestion de l'énergie

Contexte et objectif de l'audit

Contexte

- L'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et des procédés de traitement des eaux usées et de l'eau potable s'inscrit dans le Plan corporatif en développement durable qui vise, entre autres, à réduire de 30 % les émissions de gaz à effet de serre (GES)
- Cette amélioration vise également à réduire les coûts liés à la consommation d'énergie
- La Ville dispose d'un parc immobilier de 1 300 bâtiments (1,6 million de m²) et opère des usines d'eau potable et de traitement des eaux usées très imposantes
- La dépense énergétique prévue en 2015 était de 87,3 M\$

Objectif de l'audit

- S'enquérir des objectifs établis par la Ville en matière de réduction de la consommation énergétique des bâtiments et des installations de traitement des eaux usées et de l'eau potable
- S'enquérir des actions entreprises pour atteindre ces objectifs, mesurer les résultats et en rendre compte

Principaux constats

Établissement d'objectifs de réduction des coûts d'énergie, évaluation des résultats et reddition de comptes

Service de la gestion et de la planification immobilière

- Un bilan a été produit en 2011 pour illustrer les résultats obtenus avec le plan 2009-2011 de développement durable pour les édifices de la Ville. Le taux de réalisation est de 50 % concernant la cible de réduction de 15 % de la consommation énergétique des bâtiments prévue dans le plan. Aucun rapport d'avancement n'a été produit pour cette période
- Un nouveau plan a été produit pour 2013-2015, lequel prévoit une cible de réduction de 20 %. Encore ici, aucun rapport d'avancement n'a été produit et aucune reddition de comptes formelle n'a été réalisée

Service de l'eau

- Autant pour la Direction de l'épuration des eaux usées que pour la Direction de l'eau potable, on constate l'absence d'objectifs de réduction ou d'optimisation des coûts énergétiques, et aucun plan d'action n'a été élaboré en ce sens

Arrondissements issus d'ex-banlieues

- Il n'y a pas d'objectifs mesurables formels en vue de réduire les coûts énergétiques des bâtiments ni de plans en ce sens
- En l'absence d'objectifs mesurables et de plans d'action, il devient plus difficile de favoriser la réduction des coûts énergétiques afférents aux bâtiments et l'atteinte de la cible de réduction des émissions de GES

Principaux constats

Suivi et analyse des coûts énergétiques facturés

Service de la gestion et de la planification immobilière

- La gestion de la consommation énergétique d'un peu plus de 50 % du parc immobilier de la Ville est réalisée par le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI)
- Le suivi énergétique effectué par le SGPI est adéquat

Service de l'eau

- Les factures énergétiques afférentes à l'usine d'épuration des eaux font l'objet d'une analyse et d'un suivi serré. Les données des compteurs de l'usine sont rapprochées de celles facturées par Hydro-Québec. Pour les autres installations réparties dans le réseau de collecte d'eau, il n'y a pas d'évidence que cette démarche est effectuée, bien que le montant soit moins important
- Les factures énergétiques des usines d'eau potable font l'objet d'un examen visuel au regard de certains paramètres et d'une compilation. Toutefois, comme elles ne sont pas toutes dotées de leurs propres compteurs d'énergie, une contre-vérification des puissances réelles maximales et de la consommation mensuelle servant au calcul des factures d'Hydro-Québec n'est pas nécessairement effectuée
- Il n'y a pas d'évidence d'un suivi de la consommation pour l'ensemble des réservoirs et des autres plus petites installations dans le réseau de distribution
- Une démarche visant à rapprocher l'inventaire des compteurs sur le terrain de ceux facturés par Hydro-Québec est à effectuer

Arrondissements issus d'ex-banlieues

- Très peu d'arrondissements ont rapproché l'inventaire des compteurs existants de ceux facturés par Hydro-Québec
- Très peu d'arrondissements (2) procèdent à la vérification de leurs factures et à l'analyse de l'évolution des consommations énergétiques par bâtiment

4.7. Gestion des cartes d'achat

Contexte et objectif de l'audit

■ Contexte

- Les cartes d'achat sont des cartes de crédit en vue d'acquérir des biens et des services de faible valeur
- Les unités d'affaires désignent une personne responsable du compte « maître », qui encadre toute l'activité liée aux cartes d'achat de son unité administrative
- Les cartes sont personnalisées ou neutres (émises au nom d'une unité d'affaires; 415 cartes sont en circulation au 30 avril 2015)

■ Objectif de l'audit

- S'assurer que les cartes d'achat sont utilisées conformément aux encadrements administratifs en vigueur
- S'assurer qu'elles font l'objet d'un suivi et d'une reddition de comptes sur leur utilisation

Principaux constats

Émission, modification et annulation d'une carte d'achat

- Dans plusieurs cas pour les unités auditées, le formulaire afférent aux règles d'utilisation devant être rempli par les utilisateurs était manquant

Respect du règlement sur la délégation de pouvoir

- Dans plusieurs cas, la limite de crédit de la carte est supérieure à la délégation de pouvoir du détenteur

Contrôle des cartes d'achat en circulation

- Plusieurs transactions ont été effectuées alors que le détenteur désigné était en interruption d'emploi

Principaux constats

Conformité des dépenses imputées aux cartes d'achat

- Dans plusieurs cas, les cartes ont servi à payer des dépenses déjà couvertes par un autre encadrement (repas, hôtel, avion, formation)

Vérification des dépenses facturées

- Dans plusieurs cas, nous avons constaté l'absence de pièces justificatives ou de l'original de la facture pour appuyer la dépense
- Dans plusieurs cas, nous avons relevé l'absence de l'évidence d'approbation de la dépense par le supérieur du détenteur de la carte

Reddition de comptes

- La plupart des unités d'affaires auditées n'effectuent pas d'analyse ni de reddition de comptes traitant de la conformité d'utilisation des cartes

4.8. Gestion des transactions immobilières

(Service de la gestion et de la planification immobilière)

Contexte et objectif de l'audit

■ Contexte

- La gestion des propriétés immobilières de la Ville implique de conclure des acquisitions et des dispositions d'actifs municipaux
- Les transactions immobilières représentent des sommes importantes
- Annuellement, plus de 230 mandats de transactions sont ouverts

■ Objectif de l'audit

- S'assurer que les transactions immobilières (la vente et l'achat de terrains) s'inscrivent dans une démarche de gestion stratégique
- S'assurer qu'elles sont effectuées de manière à maximiser la valeur pour la Ville

Principaux constats

Réception des demandes et analyse préliminaire

- Il n'y a pas de réelle vision stratégique sur les besoins futurs des clients. La Ville, répondant à des besoins ponctuels, pourrait être en situation de vulnérabilité au moment de négocier un prix. Les rôles et les responsabilités ne sont pas définis

Transactions immobilières – Encadrements administratifs

- Les acquisitions, les ventes de gré à gré ou par appel de propositions ne font pas l'objet d'encadrements administratifs
- La décision de vendre un terrain de gré à gré ou par appel de propositions ne repose pas sur des critères officiels et uniformes

Transactions immobilières – Notion de conflit d'intérêts

- Les transactions immobilières sont des activités à haut risque. Des enquêtes policières ont mis en lumière de tels cas dans le passé
- Absence de mécanismes pour s'assurer que les employés ne sont pas en conflit d'intérêts et s'engagent à la confidentialité

Principaux constats

Transactions immobilières – Évaluation et prix convenu

- Principe fondamental : prix de vente correspondant à la valeur marchande (VM) (fourchette de VM)
- Rapport d'évaluation valide pour 18 mois
- La documentation des éléments discutés au cours des négociations comporte des omissions (les dates, le montant des offres, les clauses particulières, les caractéristiques de zonage)

Transactions immobilières – Documentation et archivage

- Les décisions prises ou les démarches entreprises ne sont pas toujours documentées (p. ex. la vente de gré à gré vs l'appel de propositions)
- Absence de preuve de révision et d'approbation (p. ex. le prix convenu)
- Certains dossiers ne contenaient pas tous les documents clés

Principaux constats

Transactions immobilières – Suivi des clauses contractuelles

- Une mainlevée est accordée à l'acquéreur avant de s'assurer qu'il respecte l'ensemble des conditions et des obligations de construction
- Le suivi des clauses contractuelles n'est pas toujours documenté

Transactions immobilières – Mécanismes de suivi et de contrôle

- Les délais de réalisation des transactions sont longs (le risque que les transactions avortent ou que la valeur marchande ne reflète plus le marché)

Reddition de comptes

- Des objectifs mesurables ne sont pas clairement précisés

4.9. Gestion des travaux de construction et de rénovation des immeubles de la Ville de Montréal

Contexte et objectif de l'audit

Contexte

- Les projets de construction et de rénovation des immeubles (les Centres sportifs et de loisirs, les bibliothèques, les bureaux administratifs, les ateliers, les casernes) nécessitent des investissements d'environ 220 M\$ par an
- Plusieurs intervenants sont concernés (le client, le fournisseur interne ou externe de services, le surveillant des travaux, l'entrepreneur en construction), d'où la nécessité d'une coordination adéquate pour s'assurer du contrôle des coûts, de l'échéancier et de la qualité attendue

Objectif de l'audit

- S'assurer que les encadrements en vigueur sont appliqués dans le cadre des travaux de construction et de rénovation
- S'assurer que les processus d'acquisition des services externes et de gestion de la réalisation des travaux permettent d'assurer la coordination, le suivi et la reddition de comptes conformément aux encadrements et aux meilleures pratiques
- Quatre projets ont été sélectionnés

Principaux constats

Encadrements relatifs aux projets de construction et de rénovation

- Le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux (CGP) s'appliquant aux projets d'envergure (p. ex. > 10 M\$) n'est pas respecté pour deux projets (*piscine Annie-Pelletier* et *bibliothèque Marc-Favreau*)
- La Ville ne dispose pas d'un cadre normalisé pour les projets de moindre envergure (p. ex. < 10 M\$). Pour les projets de la *piscine Valleycrest* et de la *caserne 32*, les unités d'affaires ont adopté des méthodes hétérogènes et officieuses qui ne suivent pas systématiquement les bonnes pratiques de gestion de projet ni ne sont toujours conformes avec les encadrements

Gestion de projet

La Ville a élaboré un processus d'approbation et de coordination des projets d'envergure. Des livrables sont définis pour toutes les phases du projet

■ Piscine Valleycrest

Encadrement du projet

- Le projet était estimé à 5,2 M\$, ce qui est inférieur au seuil pour être soumis au CGP
- L'arrondissement n'a ni produit de dossier d'approbation de projet (les enjeux, la portée, la gouvernance, les livrables, les ressources) ni de programme fonctionnel et technique (risque que les plans et les devis soient incomplets, entraînant des imprévus)

Principaux constats

Gestion de projet (suite)

■ Piscine Valleycrest (suite)

Gouvernance du projet

- Aucune structure formelle pour assurer la gouvernance du projet (un organigramme précisant les rôles et les responsabilités ainsi que le partage de ceux-ci entre les intervenants)
- Le chargé de projet n'avait pas d'expertise en gestion de projet de cette complexité

Mécanismes de suivi et de contrôle du projet

- L'échéancier n'a pas été mis à jour par l'entrepreneur. Un retard de 45 jours a été annoncé peu avant la date de livraison prévue, ce qui a entraîné des frais de 100 000 \$ sans remettre en cause l'imputabilité des intervenants. Les retards auraient pu être détectés plus rapidement si l'échéancier avait été mis à jour
- L'écart de 21 % entre l'estimation (4,2 M\$) et la soumission retenue (5,2 M\$) a été commenté de façon simpliste et incomplète, ce qui ne respecte pas les règles de la Ville voulant des explications rigoureuses des écarts de plus de 10 %
- Le devis ne prévoyait pas de frais de contingence pour les imprévus. Des rajustements ont donc dû être effectués en cours de réalisation, ce qui a fait passer le coût à 5,5 M\$ et a occasionné des retards pour l'approbation des dépenses additionnelles par le conseil

Clôture du projet et reddition de comptes

- Aucun mécanisme de reddition de comptes formel à la direction et aux élus n'est mis en place, ce qui ne permet pas d'évaluer la gestion du projet et l'atteinte des objectifs

Principaux constats

Gestion de projet (suite)

■ Piscine Annie-Pelletier

Encadrement du projet

- Le projet de 14 M\$ était assujéti au CGP, mais le CGP n'a pas été appliqué
- Aucun dossier d'approbation de projet ni programme fonctionnel et technique n'a été produit
- Les sommaires décisionnels étaient incomplets (p. ex. la non-conformité des soumissionnaires)

Gouvernance du projet

- Aucune structure de gouvernance formelle (les intervenants, les rôles et les responsabilités)
- Aucune équipe de projet ni aucun comité directeur du projet n'a été mis en place
- Ainsi, le chef de projet détenait un rôle central sans obligation de reddition de comptes

Mécanismes de suivi et de contrôle du projet

- Plusieurs anomalies importantes ont été relevées dans le suivi de la réalisation du projet (l'omission de certains éléments dans les plans et devis, les défauts de construction)
- L'échéancier n'a pas été mis à jour et l'entrepreneur a reporté à plusieurs reprises la date de livraison. Un retard de 142 jours a été constaté, qui se justifiait par les omissions dans les devis et les défauts de construction. La gestion et le suivi des échéanciers présentent des déficiences importantes
- Des décomptes progressifs ont été produits, mais leur documentation est incomplète
- De plus, comme l'arrondissement étant en litige avec le constructeur, le coût global du projet ne peut être déterminé

Clôture du projet et reddition de comptes

- Aucune reddition de comptes sur la réalisation du projet n'a été produite pour faire état de la réalisation du projet, des problèmes et de l'atteinte des objectifs fixés

Principaux constats

Gestion de projet (suite)

■ Bibliothèque Marc-Favreau

Encadrement du projet

- Le projet était assujéti au CGP, mais le CGP n'a pas été appliqué
- Un programme préliminaire du projet a été produit, mais n'incluait pas, comme attendu par les bonnes pratiques, l'ensemble des éléments composant le dossier d'approbation de projet (DAP) pour que les instances aient un aperçu détaillé de ses enjeux et de ses principaux aspects (p. ex. : la portée, la gouvernance, les aspects financiers)

Gouvernance du projet

- D'importantes lacunes ont été décelées : la gouvernance du projet n'a pas été clairement définie, le chef de projet n'a pas été désigné, une gestion en silos par chacune des unités impliquées, l'inexpérience des personnes désignées par l'arrondissement pour la gestion du projet qui ont appris à gérer un projet sur le tas, l'arrondissement ignorait certaines de ses responsabilités clés
- Le Service de la culture et le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) n'ont pas assuré un accompagnement suffisant à l'arrondissement

Mécanismes de suivi et de contrôle du projet

- Le suivi de l'échéancier comportait des déficiences, et l'entrepreneur a refusé de présenter un calendrier à jour des travaux (retard de deux mois), ce qui a compromis le suivi de la construction et la planification des autres travaux restants à réaliser
- Les estimations étaient basées sur des projets standards, et non en fonction de la complexité du projet et des exigences du programme RAC (Design architectural et certification LEED), ce qui a entraîné un écart de 2 M\$ entre l'estimation de coût révisée (17 M\$) et le coût global des travaux (19 M\$)

Clôture du projet et reddition de comptes

- Aucune reddition de comptes formelle ni aucun bilan de clôture n'a été produit pour faire état de la réalisation du projet et de l'atteinte des objectifs fixés

Principaux constats

Gestion de projet (suite)

■ Caserne 32

Encadrement du projet

- Le dossier d'approbation de projet n'a pas été produit, ce qui aurait permis aux instances d'avoir un aperçu détaillé des enjeux et des principaux aspects du projet (p. ex. la portée, la gouvernance, les aspects financiers)

Gouvernance du projet

- La structure de gouvernance du projet n'a pas été clairement établie
- Aucun document n'a été produit pour faire état des rôles et des responsabilités des personnes impliquées et des livrables dont elles sont responsables

Mécanismes de suivi et de contrôle du projet

- Le projet a subi un retard de trois mois et ne respectait pas la date limite de mise en service, soit le 31 décembre 2013 pour respecter le schéma de couverture de risques. Ce retard est attribuable à des facteurs externes hors de contrôle de l'entrepreneur
- Aucune mise à jour du calendrier des travaux n'a été produite depuis sa version initiale. Conséquemment, les responsables n'étaient pas en mesure d'effectuer un suivi adéquat de l'avancement des travaux et de prendre des mesures pour pallier les conséquences d'un retard et du non-respect de l'atteinte des objectifs prévus dans le schéma de couverture
- Aucune justification de l'écart (11 %) entre l'estimation de référence (5,9 M\$) et la plus basse soumission (6,3 M\$) n'a été produite dans le sommaire décisionnel d'attribution de contrat
- Le comparatif entre la plus basse soumission (6,3 M\$) et l'estimation initialement produite par une firme externe (5,5 M\$) porte cet écart à près de 20 %

Clôture du projet et reddition de comptes

- Aucune reddition de comptes formelle ni aucun bilan de clôture n'a été produit pour faire état de la réalisation du projet et de l'atteinte des objectifs fixés

1. Commentaires du vérificateur général

Récapitulatif des faits saillants et des enjeux afférents (2009 à 2015)

- Mon mandat se terminant le 2 juin, il me paraissait opportun d'effectuer un récapitulatif des faits saillants des audits d'optimisation des ressources et des TI réalisés par mon Bureau au cours de mon septennat
- Également, j'ai souligné les principales mesures prises ou amorcées ainsi que celles qui doivent être maintenues par l'administration municipale pour remédier aux principales déficiences soulevées

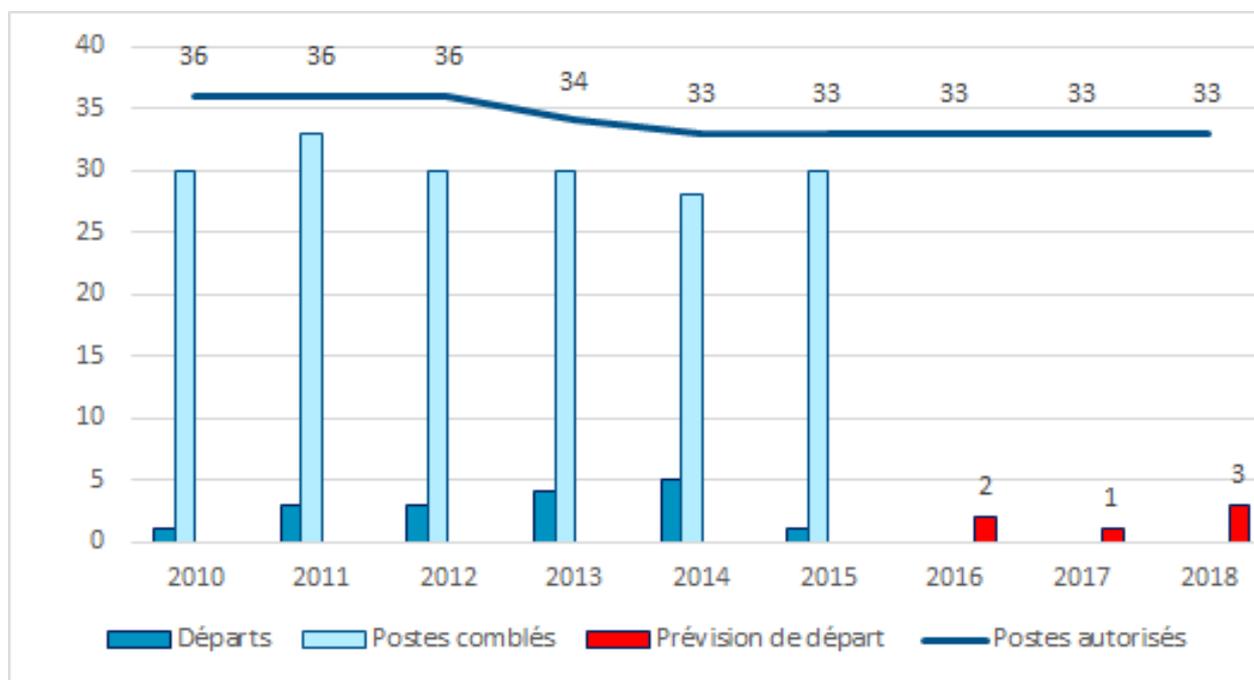
Récapitulatif des faits saillants et des enjeux afférents (2009-2015)

- A Compteurs d'eau
- B Projet d'impartition des services de télécommunications
- C Répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs par les instances
- D Commandes centralisées du métro de Montréal (STM)
- E Projet de vélos en libre-service (BIXI)
- F Plan de réalisation des travaux d'infrastructures et contrôles qualitatifs des matériaux
- G Application du Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements
- H Schéma de couverture des risques et bornes d'incendie
- I Tests d'intrusion physique et logique
- J Contrats relatifs aux opérations de déneigement, à la collecte et au transport des matières résiduelles
- K Conformité aux lois et règlements
- L Gouvernance des technologies de l'information
- M Gestion des contributions financières
- N Gestion de la continuité des affaires et de la relève des technologies de l'information et des communications

Pérennité de l'expertise du Bureau du vérificateur général

- Comme je l'ai mentionné à plusieurs reprises dans mes rapports annuels précédents, l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes au sein de mon Bureau demeurent un défi de tous les instants

Évolution et prévision de la main-d'œuvre de 2010 à 2018



Pérennité de l'expertise du Bureau du vérificateur général

- Nous notons que :
 - des postes étaient vacants en fin d'année de 2010 à 2015
 - trois postes étaient vacants au 31 décembre 2015
 - six départs sont prévus d'ici 2018, dont trois des quatre membres du personnel de direction du Bureau
- Cette situation menace de façon considérable notre capacité de réaliser notre mission de chien de garde des finances publiques municipales pour les élus et les citoyens, d'autant plus que :
 - les dernières campagnes de recrutement ont donné des résultats fort décevants, voire désastreux dans le domaine de l'optimisation des ressources
 - le personnel qualifié dont mon Bureau a besoin se fait rare, en plus d'être fortement sollicité par le secteur privé ou public
 - la rémunération globale que nous pouvons offrir est peu compétitive avec celle de notre marché de référence
- **J'ai sollicité la collaboration du Service des ressources humaines pour nous soutenir dans la recherche de solutions pour régler cette épineuse question de pérennité d'expertise**

2. Situation du Bureau du vérificateur général

3. Audit d'états financiers

5. Remerciements