

Procès-verbal de l'assemblée publique

Commission sur les finances et l'administration

Le mercredi 18 juin 2014 à 19 h 00
Hôtel de ville, 275, rue Notre-Dame Est, salle du conseil

COMMISSAIRES PRÉSENTS

M. Alan DeSousa, président
M. Guillaume Lavoie, vice-président
M. Peter Trent, vice-président
M. Robert Celzi
M. Yves Gignac
M. Richard Guay
Mme Laurence Lavigne Lalonde
Mme Justine McIntyre
Mme Laura-Ann Palestini
M. Dominic Perri

COMMISSAIRE ABSENT

M. Georges Bourelle

INVITÉS

M. Jacques Bergeron, vérificateur général
M. Robert Duquette, vérificateur général adjoint
M. Serge Vaillancourt, vérificateur général adjoint

Cinq citoyens et un attaché politique sont présents.

1. Ouverture de l'assemblée

Le président déclare l'assemblée ouverte à 19 h 00. Il se présente et demande aux membres de la Commission de faire de même à tour de rôle. Puis, il présente l'équipe du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal et explique le déroulement de la soirée.

2. Adoption de l'ordre du jour

Sur une proposition de M. Lavoie, appuyée par M. Perri, l'ordre du jour est adopté à l'unanimité.

3. Adoption du procès-verbal de l'assemblée publique du 10 février

Sur une proposition de M. Lavoie, appuyée par M. Perri, le procès-verbal est adopté à l'unanimité.

4. Rapport 2013 du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

M. DeSousa invite le vérificateur général à amorcer sa présentation.

4.1 Présentation

M. Bergeron expose devant l'assemblée un résumé succinct de son rapport qui compte 11 missions d'audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information. L'obligation première du Bureau du vérificateur général (BVG) est l'audit des états financiers de la Ville et des organisations sous son contrôle ou comprises dans son périmètre comptable.

Il dresse l'état de la situation du BVG au niveau des effectifs, notamment les départs à la retraite et les difficultés de recrutement.

Le vérificateur général mentionne que des audits ont été produits sur les états financiers des organismes assujettis aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et qui satisfont à certaines conditions préalables. Toutefois, il n'y a pas d'audit concernant les états financiers de BIXI, car ces derniers n'ont pas été déposés depuis 2012.

Il propose un récapitulatif des allégations reçues et traitées par son équipe de juricomptabilité. Avant chaque chapitre de son rapport, il explique l'objectif de la mission de vérification de chacun des points et commente les principaux constats.

4.1.1 Surveillance de la qualité de l'air intérieur des bâtiments municipaux

S'enquérir de l'existence et de la mise en œuvre d'un programme d'entretien préventif des systèmes de chauffage, ventilation et conditionnement de l'air.

- L'inventaire des bâtiments n'est pas à jour et celui des 5 200 composantes des systèmes de ventilation et de chauffage n'est pas complet et à jour;
- Le manque de fiabilité des informations rend difficile la génération d'un portrait fiable illustrant le taux réel de mise en œuvre des programmes d'entretien préventif.

4.1.2 Gestion des licences d'utilisation des logiciels

Évaluer dans quelle mesure le cadre de contrôle en place permet de s'assurer que les droits d'utilisation sont respectés puisque trois audits de fournisseurs de logiciels ont entraîné à la Ville des frais pour non-conformité des droits d'utilisation de l'ordre de 2,7 M\$ à titre de régularisation des droits d'utilisation des licences logicielles.

- Il n'existe pas de mécanisme centralisé de l'information des licences détenues et utilisées, afin d'effectuer, à l'échelle de la Ville, le suivi de la conformité de ces droits ;
- Il y a un manque d'imputabilité réelle par les unités administratives concernant la gestion des licences logicielles et du respect du droit d'auteur ;
- Il n'y a pas de portrait global du parc des postes de la Ville et 3 800 postes, soit 22 % du parc des postes de la Ville, échappent à l'autorité du Service des technologies de l'information ;
- La Ville s'expose au risque, lors de l'adjudication de ses contrats de licences logicielles, et ceci atténue son pouvoir de négociation pour obtenir un prix compétitif.

4.1.3 Sécurité des réseaux sans fil

Déterminer si les contrôles mis en place permettent que seuls les réseaux sans fil dûment autorisés soient présents à la Ville et que les mécanismes de sécurité installés dans les réseaux empêchent les accès illicites au réseau corporatif de la Ville, car le sans-fil est souvent vulnérable à des attaques de personnes malveillantes.

- L'absence d'un processus de détection des réseaux sans fil non autorisés a permis, d'une part, l'installation de quelques points d'accès sans fil potentiellement interdits, dont certains sont cachés et d'autre part, de constater que certains points d'accès sans fil qui sont non sécurisés ou qui utilisent des protocoles de sécurité non robustes ne répondent pas aux exigences de sécurité de la Ville.

4.1.4 Test d'intrusion logique

Mettre à l'épreuve la sécurité d'environnements informatiques jugés critiques pour qualifier leur résistance à un certain niveau d'attaque provenant tant de l'externe que de l'interne.

- Des tests d'intrusion ont été effectués dans certains services dans le cadre du programme entrepris en 2012 et qui se poursuivra en 2014. Les résultats demeurent confidentiels.

4.1.5 Projet M-IRIS

S'assurer que le projet M-IRIS du Service de la police de Montréal (gestion des événements à distance par les intervenants pour améliorer l'efficacité des opérations) fait l'objet d'une gouvernance appropriée et que la Ville a mis en place les pratiques de gestion qui en garantissent l'efficacité et l'efficience.

- Un rapport détaillé des résultats de l'audit a été adressé au SPVM et au Service des technologies de l'information qui a été mandaté pour gérer l'implantation du progiciel M-RIS. Ce rapport, qui fait état de faiblesses significatives et préoccupantes, demeure confidentiel étant donné la sensibilité des informations qu'il contient en matière de sécurité publique.

4.1.6 Inspection des aliments et projets pilotes de cuisine de rue

S'assurer que la Ville a mis correctement en œuvre les programmes d'inspection exigés dans l'entente avec le MAPAQ ; le secteur alimentaire comptait plus de 15 300 établissements en 2012. La venue des véhicules de cuisine de rue s'ajoute au nombre d'établissements à inspecter.

- Les budgets accordés pour la rémunération des inspecteurs ne sont pas pleinement dépensés en raison de postes vacants. Cette situation entraîne des retards dans la réalisation du nombre d'inspections prévues dont plusieurs étaient considérées une priorité 1, de risque élevé à très élevé ;
- Des retards existent dans la mise à jour de la liste des établissements actifs, secteur où le statut des établissements change couramment et rapidement ;

- Des faiblesses ont été constatées dans la gestion des cuisines de rue : l'absence de permis préalable de restauration et de vente au détail du MAPAQ et d'une liste des exploitants actifs.

4.1.7 Conformité aux lois et règlements

Examiner l'ensemble des mesures mises en œuvre par les arrondissements pour s'assurer du respect de certaines lois et de certains règlements concernant leurs activités et services. Pour ce faire, trois lois et règlements ont été examinés en 2013.

- Si la Ville ne se conforme pas aux lois et aux règlements auxquels elle est assujettie, elle s'expose à plusieurs conséquences importantes, notamment des pertes financières. Un encadrement administratif oblige les gestionnaires à produire annuellement un certificat de conformité au directeur général ;
- Même s'il est convenu par le vérificateur général que ces lois sont complexes, les arrondissements ne connaissaient pas ou n'appliquaient pas correctement les trois lois examinées et les règlements afférents.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

- Des manques à gagner substantiels ont été découverts uniquement à l'intérieur de l'échantillon et plusieurs faiblesses ont été relevées en ce qui concerne la documentation et la révision des dossiers. Il existe un risque élevé de sous-facturation et des pertes financières élevées pour la Ville ;
- Les lacunes de contrôle interne laissent planer un doute quant à la possibilité de l'existence de malversations volontaires (corruption, collusion).

Le règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds

- Les listes des véhicules lourds ne sont pas à jour et les informations qui y figurent ne sont pas suffisantes ;
- Absence d'un registre détaillant les activités des conducteurs de véhicules lourds, entre autres, les heures de conduite et de repos ;
- Des employés assignés à un véhicule lourd ont travaillé plus de 20 heures consécutives ou entre 14 et 18 heures (au-delà des 10 heures de conduite consécutive permises) et les principes de base n'étant pas respectés, les risques d'accident augmentent.

Loi sur la sécurité privée

- La *Loi sur la sécurité privée*, entrée en vigueur dans son intégralité en juillet 2010, concerne notamment l'obligation pour la personne qui exerce des activités de sécurité de posséder un permis d'agent ;
- Les gestionnaires d'un des trois arrondissements ont mentionné ne pas connaître l'existence de cette loi et n'ont pas amorcé de démarche pour se conformer à cette loi ;
- Pour les deux autres arrondissements faisant partie de l'échantillon, une démarche a été amorcée, mais n'est pas réalisée annuellement ou n'est pas documentée.

4.1.8 Bris de conduite d'aqueduc

S'assurer que la Ville possède des données fiables pour effectuer l'entretien et les réparations qui s'imposent.

- Une des façons de réduire le nombre de bris est le remplacement, la réhabilitation et l'entretien du réseau. La Ville dispose à cette fin d'un plan d'intervention qui a coûté 40 M\$ en plus du salaire des employés. Des plans ont été produits en 2010 et 2012. Les bris par conduite (taux de bris/km/an) sont une des données essentielles pour produire le plan.
- Les données informatisées servant à alimenter le plan d'intervention sont incomplètes, enregistrées incorrectement et ne sont pas mises à jour, ce qui fait que la Ville ne dispose pas d'une image complète et exacte de l'évolution du nombre de bris au fil des ans ;
- Les conduites ayant été jugées prioritaires à réhabiliter ou à remplacer ne figuraient pas dans le plan d'intervention ; cette constatation rend le vérificateur général perplexe sur la rigueur de l'application du plan.

4.1.9 Contrôle qualitatif des matériaux et expertise – activités des laboratoires

Évaluer si les travaux de contrôle qualitatif permettent de s'assurer que les matériaux utilisés sont conformes aux devis techniques et aux normes de la Ville, car la qualité des matériaux est en lien direct avec la qualité des infrastructures.

- Les firmes ne consultent pas au préalable les plans et devis du projet ;

- Les firmes de laboratoire ne soumettent pas au préalable d'estimations de départ et elles sont responsables de déterminer la nature des travaux qu'elles devront effectuer ;
- Des risques de surfacturation sont possibles, car il a été difficile pour le BVG de corroborer les factures soumises par les firmes ; la Ville ne se rend pas sporadiquement sur les chantiers pour vérifier les contrôles effectués par ces firmes et ainsi les corroborer avec les travaux facturés ; pour plusieurs cas, des prélèvements n'ont pas été effectués ou le nombre de prélèvements est largement inférieur à ce qui aurait dû être fait ;
- Les matériaux utilisés pourraient ne pas correspondre aux exigences de la Ville ; les formules de mélange et les fiches techniques des matériaux en vrac ne sont pas toujours l'objet d'une vérification et d'une approbation préalables par la Ville ;
- Puis, pour un projet, étant donné que le budget a été dépassé, des analyses en laboratoire n'ont pas été effectuées ;
- Le délai de communication des résultats non conformes n'est pas respecté et les décisions prises non documentées ;
- Le partage des responsabilités pour le suivi du traitement des cas non conformes n'est pas clair.

4.1.10 Contrats relatifs aux contrats d'opérations de déneigement et aux contrats de collecte et transport des matières résiduelles de 2005 à 2013

Recenser le nombre ainsi que les montants afférents aux contrats ci-haut mentionnés pour les années de 2005 à 2013 et s'assurer que ces contrats ont été octroyés dans un contexte de libre concurrence.

- Les sommaires décisionnels sont parfois muets, alors que des écarts de prix non négligeables (supérieurs à 15 %) sont constatés entre le premier et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme ;
- L'absence d'explication sur le choix de l'adjudicataire retenu, particulièrement lorsqu'il est l'unique soumissionnaire à faire une proposition conforme, alors que plusieurs entreprises avaient pris possession des documents d'appel d'offres ;
- Les raisons du rejet des soumissions pour cause de non-conformité ne sont pas adéquatement documentées ;
- La variation des montants entre les arrondissements en ce qui concerne les sommes consacrées par ceux-ci pour l'ensemble des opérations de déneigement.

Ces travaux d'audit ont mis en lumière suffisamment d'indices pour permettre au vérificateur général de soupçonner sérieusement qu'une concertation entre entrepreneurs pour le partage des contrats de déneigement, de collecte et de transport des matières résiduelles est possible, ce qui ne favorise pas l'obtention des meilleurs prix pour la Ville de Montréal.

4.1.11 Commentaires et recommandations du vérificateur général

Concernant le suivi des recommandations, M. Bergeron explique que le pourcentage des recommandations du BVG est un indicateur essentiel pour s'assurer que la Ville applique promptement les recommandations. De nouvelles cibles de performance ont été établies par la Direction générale de la Ville au cours de l'année 2013 :

- 70 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la première année suivant leur publication ;
- 90 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la deuxième année suivant leur publication.

Il souligne que pour les recommandations formulées en 2012, celles dont le statut est « réglé » représentent une proportion de seulement 43 % par rapport à la cible de 70 %.

Le vérificateur général recommande que la Ville sensibilise les unités d'affaires à l'importance de mettre en œuvre les recommandations du BVG dans un délai d'un an, dans la plupart des cas, et que cela se reflète dans les plans d'action soumis.

Au sujet de la conformité aux lois et aux règlements, M. Bergeron recommande que la Ville réitère aux unités d'affaires l'importance de se conformer aux lois et aux règlements qui régissent leurs activités.

Quant à la qualité des travaux d'infrastructures, il recommande que la Ville se dote d'un mécanisme de contrôle pour donner l'assurance, en toute indépendance, que l'ensemble des encadrements régissant la qualité des travaux a été respecté.

Et en terminant par le programme de sensibilisation à la corruption et à collusion, M. Bergeron recommande que la Ville, afin de demeurer alerte, définisse un programme de sensibilisation à la corruption et à la collusion destiné au personnel susceptible d'y être confronté au sein des unités d'affaires.

La présentation terminée, le président remercie le vérificateur général et invite les citoyens à débiter la période de questions.

4.2 Période de questions et d'interventions des citoyens

M. MARC-ANDRÉ RIVARD
MONTRÉAL POUR TOUS ET TOUTES

M. Rivard demande, au moment de l'état du suivi d'une recommandation, quand celle-ci est considérée performante. M. Bergeron explique que lorsqu'une unité accomplit les actions relatives aux points soulevés dans les recommandations, le BVG s'assure qu'elles ont été mises en place.

Deuxièmement, M. Rivard veut savoir comment s'effectue le choix des arrondissements à vérifier. Est-ce de manière aléatoire? Pour 2013, M. Duquette répond que le BVG a choisi les arrondissements qui ont davantage utilisé les lois ou qui semblent les plus susceptibles de les utiliser, et que dans certains cas d'audits, ils sont choisis aléatoirement.

Finalement, il désire connaître l'opinion du vérificateur général sur l'arrivée de l'Inspecteur général et d'un partenariat possible entre ces instances. Ayant été créé par une loi particulière, la *Loi concernant l'inspecteur général de Montréal*, le rôle de l'inspecteur général fait qu'il s'attardera presque uniquement à la vérification des contrats, tandis que celui du vérificateur général est beaucoup plus large - audits sur les états financiers, les activités, les ressources, les technologies -, notamment, dit M. Bergeron. La mission est complètement différente, selon les cas étudiés et les évidences constatées, une transmission d'informations s'opérera, de même qu'avec l'UPAC et l'ÉPIM.

MME JOHANNE DION
MONTRÉAL POUR TOUS ET TOUTES

Mme Dion introduit quelques explications sur le groupe Montréal pour tous et toutes, regroupement formé d'indignés des augmentations de taxes et qui milite, entre autres, pour l'aide aux propriétaires et aux locataires démunis qui subissent des augmentations de taxes.

Sa première question porte sur les politiques, gestion des contrats par exemple, qui ont été adoptées et mises en place contre la collusion depuis 2009. En faisant référence aux recommandations du rapport Léonard, elle questionne si celles-ci peuvent être vérifiées de même que l'ensemble du cadre réglementaire de la Ville pour améliorer son efficacité. M. Bergeron dit qu'il est presque impossible de répondre à un mandat si large même si le mandat du BGV en couvre une partie.

Mme Dion mentionne que comme plusieurs écarts importants avaient été relevés, dans la ville centre et les arrondissements, dans la planification de la main-d'œuvre dans le rapport du vérificateur de 2012 et de façon à être rassurée sur les coupures que l'on s'apprête à faire - la Ville désire réduire son nombre d'effectifs -, elle veut savoir si les recommandations ont été rencontrées par l'Administration, M. Bergeron répond que 90 % ont été réalisées, selon le rapport de 2012.

Comme la situation de la Ville et la complexité de sa gestion la rendent très difficile à comprendre pour les citoyens, Mme Dion demande si le vérificateur général songe à analyser la gestion des interfaces, la Table des maires mise en place par M. Coderre, par exemple. M. Bergeron mentionne que cette Table ne relève pas de la juridiction du BVG.

MME LUCILLE MALETTE
MONTRÉAL POUR TOUS ET TOUTES

Mme Malette demande si une suite sera donnée à la recommandation du rapport Léonard de transformer la Commission sur l'examen des contrats (de vérifier à posteriori si les projets se réalisent selon les termes des contrats). Le vérificateur général dit qu'il n'est pas de son autorité d'intervenir sur cette question. Ceci relève de l'administration de la Ville.

Mme Malette interroge le vérificateur général sur la vérification possible de l'implantation des mesures mises en place contre la corruption et la collusion depuis 2009. Pour pouvoir mesurer les tendances de collusions, il faut que cela se fasse sur plusieurs années, répond M. Bergeron, car il est pratiquement impossible d'empêcher ce phénomène d'ententes secrètes. Ce qui semble s'être passé à Montréal pendant des années se situe à trois niveaux : la collusion interne entre employés, la corruption entre employés et entrepreneurs et la collusion entre entrepreneurs. Il ajoute que cette vérification demande des systèmes de détection très poussés. Voilà pourquoi, cette année on recommande la comparaison notamment, entre les arrondissements et entre les villes similaires.

La détection d'une collusion est un exercice très difficile. Les différentes mesures prises par le gouvernement et la municipalité sont excellentes, termine M. Duquette.

4.3 Période de questions des membres de la Commission

M. Trent soumet un commentaire concernant l'édition du rapport. Il trouve le document de qualité, mais cette qualité semble diluée par la quantité de pages. Beaucoup d'information de même que des tableaux intéressants s'y trouvent, mais le contenu demeure difficile à absorber pour les médias et les citoyens, car personne ne prendra le temps de tout lire. Il demande d'être plus concis sans perdre l'essence du rapport.

M. Bergeron soulève qu'un sommaire des constats, ajouté à la publication cette année, est réalisé au début de chaque chapitre de même qu'une conclusion générale et d'un sommaire exécutif pour les élus. Il s'agit pour le BVG d'expliquer les raisons pour lesquelles il en est arrivé à ce constat sinon on ne peut rendre justice à l'unité vérifiée. De plus en plus de missions de vérification sont effectuées. Auparavant, elles étaient moins complexes. Il évoque la possibilité que la plénière aux élus soit effectuée une semaine plus tard, par exemple, pour laisser plus de temps à tous de prendre connaissance du rapport.

Au sujet des activités de laboratoire, M. Trent questionne comment la Ville peut attaquer le problème de qualité de ses infrastructures. Il est heureux de constater la présence de recommandations sur l'augmentation des inspections et de la supervision sur le site, ou encore par le contrôle de certaines méthodes de travail ou du mélange de matériaux. Il ajoute qu'il faut mettre l'emphase sur le carottage et l'échantillonnage sur le site. M. Bergeron réplique que les recommandations du BGV cherchent à répondre justement à ces questions.

Le grand défi est de suivre ce nombre de recommandations, soulève M. Lavoie, et il encourage le BVG à décrire les audits effectués. De plus, il mentionne que la Ville a aussi un déficit d'indicateurs comparatifs. Lors de l'étude du budget, cite-t-il en exemple, certains arrondissements font leur projection sur une année seulement, les contrats en régie sont noyés dans la rémunération globale, des sommes importantes sont investies dans les plans d'intervention et la presque totalité des travaux d'aqueduc ne fait pas partie des priorités. Comment se fait-il qu'on en soit arrivé là? Concernant les travaux d'aqueduc, M. Bergeron explique qu'au moment où les tests ont été réalisés, un seul critère était retenu : si 10 bris avaient eu cours sur un tronçon, des travaux étaient commandés et s'il n'y avait pas de bris sur une conduite, il n'y avait pas de travaux même si la conduite elle-même était jugée problématique.

Madame Lavigne Lalonde invite les citoyens à venir poser leurs questions au conseil municipal, car elles les trouvent très intéressantes. Puis, au sujet des activités de laboratoire, elle veut savoir si une extrapolation des travaux du BVG permettrait d'obtenir une vision d'ensemble sur le problème. Seulement cinq projets ont fait l'objet d'analyse particulière par le BVG, dit M. Bergeron, et il lui est impossible d'extrapoler. Dans 25 % des cas, des décisions ont été prises pour apporter des corrections. Elle questionne s'il est possible d'estimer les coûts de ces déficiences. Impossible, répond M. Bergeron à cause de la répercussion sur le réseau dans quelques années qui n'est pas facile à apprécier.

Mme McIntyre est choquée qu'on ne puisse pas contrôler davantage la collusion et demande si d'autres moyens pourraient être mis en place pour freiner cette pratique. M. Bergeron explique qu'une grande partie des contrats sélectionnés dans son rapport de 2013 n'étaient pas assujettis à tous les nouveaux mécanismes instaurés. Le risque est maintenant réduit avec le nouveau cadre législatif et avec la mise en place du Bureau de l'inspecteur général. Toutefois, souligne-t-il, un regard doit être porté sur les activités et les postes les plus vulnérables et les plus à risque.

Elle poursuit en interrogeant le fait de placer des données accessibles au public si cela permettait d'éviter la collusion. M. Bergeron mentionne que de meilleurs échanges d'information entre les arrondissements, déjà recommandés au directeur général afin de tracer annuellement un portrait global et le déposer au conseil municipal, seraient un pas en avant.

Mme Palestini désire connaître la démarche pour une mise en place d'un meilleur partage d'information aux employés de la Ville. M. Bergeron rappelle qu'il est d'autorité du directeur général de mettre en place des mesures pour permettre aux employés responsables de posséder des outils de contrôle adéquats pour la réalisation de leurs tâches. Par exemple, lorsque neuf personnes viennent chercher un cahier des charges et qu'un seul soumissionnaire dépose une soumission, il faudrait être plus vigilant. De plus, en ayant des indicateurs communs de comparaison, il serait possible de détecter les montants déraisonnables, termine-t-il.

M. DeSousa remercie les citoyens et les élus de leurs questions et le vérificateur général de ses réponses.

4. Divers

Le président souligne que la Commission adoptera ses recommandations dans ce dossier lors d'une séance publique le jeudi 26 juin prochain à 17 h dans cette même salle.

5. Levée de l'assemblée

Sur une recommandation de M. Celzi, appuyée par M. Gignac, la séance est levée à 20 h 25.

ADOPTÉ LE : 26 JUIN 2014

« original signé »

Alan DeSousa
Président

« original signé »

Diane Côté
Secrétaire recherchiste