

Rapport de la vérificatrice générale de la Ville de Montréal

2022

pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022
au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Rapport de la vérificatrice générale de la Ville de Montréal

pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022
au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Dépôt légal – 2^e trimestre 2023
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISSN 1924-0317 (imprimé)
ISSN 1925-6809 (en ligne)

ISBN 978-2-7647-1954-1 (imprimé)
ISBN 978-2-7647-1955-8 (en ligne)

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : bvgmtl.ca.

This document is also available in English.

Le 12 mai 2023

Madame Valérie Plante
Mairesse de la Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

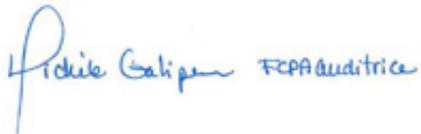
**Objet : Dépôt du rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour
l'exercice terminé le 31 décembre 2022**

Madame la Mairesse,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets mon rapport annuel, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022, et ce, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 15 mai 2023, et du conseil d'agglomération, soit celle du 18 mai 2023.

Je vous prie d'agréer, Madame la Mairesse, l'expression de mes sentiments distingués.

La vérificatrice générale,



Michèle Galipeau FCPA auditrice

Michèle Galipeau, FCPA auditrice

MG/dds



Table des matières

1. Observations de la vérificatrice générale	9
2. Bilan 7 ans	17
3. Audits de performance et des technologies de l'information	31
3.1. Processus budgétaire – volet programme décennal d'immobilisations : Planification des investissements	33
3.2. Gestion du suivi des rejets et des débordements des eaux usées	87
3.3. Connaissance et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux	131
3.4. L'octroi et la gestion des contributions financières par les services centraux à des organismes à but non lucratif	177
3.5. Efficacité et efficience de l'utilisation des véhicules de patrouille du Service de police de la Ville de Montréal dans un contexte d'urgence	227
3.6. Gestion des systèmes de contrôle industriels du métro de la Société de transport de Montréal	243
3.7. Gestion du système Artemis	263
4. Tests d'intrusion physique	297

5. Audit des états financiers et autres rapports	301
6. Rapport préélectoral – Suivi	317
7. Reddition de comptes	377
7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d’une subvention d’au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal	379
7.2. Application des recommandations de la vérificatrice générale	401
7.3. Suivi détaillé des recommandations liées au mandat d’audit sur la gestion de la continuité des affaires	415
8. Rapports de gestion	431
8.1. Situation du Bureau du vérificateur général	433
8.2. Suivi – Plan stratégique 2022 - 2024	451
9. Annexes	469
9.1. Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	471
9.2. Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal	489

Observations de la vérificatrice générale

1.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

1. Observations de la vérificatrice générale

L'équipe du Bureau du vérificateur général (BVG) se dédie à vous donner un « **Regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics** ».

Ce septième et dernier rapport que je dépose au conseil municipal (CM) présente le résultat des importants travaux réalisés par toute l'équipe du BVG que je remercie pour leur travail de qualité.

Je terminerai mon mandat le 15 août prochain. Je présente au chapitre 2 un bilan des 7 années passées comme vérificatrice générale de la Ville de Montréal (la Ville).

1.1. Sommaire des travaux d'audit conduits pour l'année 2022



1.1.1. Audits de performance et des technologies de l'information

Les rapports complets des mandats d'audit de performance et des technologies de l'information (TI) sont présentés au chapitre 3 du présent rapport.

Processus budgétaire – volet programme décennal d'immobilisations : Planification des investissements

Consciente des besoins en investissements attribuables au vieillissement de ses infrastructures, la Ville prépare un plan décennal d'immobilisations (PDI) sur une période de 10 ans afin d'assurer une planification stratégique et intégrée. Celui-ci totalise plus de 19,5 milliards de dollars (G\$) dont 70,3 % est attribuable au volet protection des actifs. Il est un outil de gestion et de planification qui tient compte des besoins de la population et des niveaux de services convenus.

La Ville a mis en place plusieurs politiques et directives quant à l'élaboration du PDI, notamment la préparation d'un bilan annuel interne sur la connaissance des actifs dont la valeur de remplacement est estimée à environ 66 G\$. Toutefois, certaines pratiques visant à arrimer les besoins et les ressources financières à long terme, en adéquation avec la vision stratégique de la Ville, ne sont pas mises en œuvre. De plus, les stratégies de planification et de financement des investissements en vigueur n'ont pas toutes été respectées et la reddition de comptes n'est pas suffisante pour évaluer dans quelle mesure le PDI est arrimé aux besoins de la Ville et en adéquation avec sa capacité financière à long terme et que les réalisations correspondent aux prévisions budgétaires.

Gestion des rejets et des débordements des eaux usées

La Ville possède 2 stations d'épuration, dont la plus grande en Amérique du Nord, et 161 ouvrages de surverse par lesquels des débordements d'eaux usées peuvent avoir lieu lors de surcharges du réseau de collecte. La Ville a généralement mis en place un ensemble de mécanismes favorisant une saine gestion du suivi des rejets des eaux usées et des débordements. Par contre, ceux-ci ne s'effectuent pas pleinement en conformité avec les exigences réglementaires. Pour le suivi des rejets, la Ville se conforme majoritairement aux exigences. Pour le suivi des débordements, les mécanismes en place n'assurent pas un recensement de la totalité de ceux-ci ni le respect de toutes les exigences de visites aux ouvrages de surverse. Lors de débordements, la Ville n'avise pas toujours les instances ou ne le fait pas dans les délais requis.

Connaissance et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux

Le patrimoine de la Ville est reconnu pour ses bâtiments municipaux et privés qui ont une valeur architecturale, historique, paysagère, urbaine ou archéologique. Il est régi par des dispositions municipales ainsi que la *Loi sur le patrimoine culturel* visant à assurer sa connaissance, sa protection, sa mise en valeur et sa transmission. Dans la *Politique du patrimoine* (Politique) de 2005 et son Plan d'action en patrimoine 2017-2022 (PAP), l'Administration municipale s'est engagée à agir de façon exemplaire envers son patrimoine.

La Ville ne dispose pas d'une connaissance complète de ces bâtiments sur son territoire ainsi que de leur état de conservation. Ils ne sont pas tous recensés ni qualifiés de manière uniforme, limitant la portée des interventions de mise en valeur qui déjà sont déficientes. En effet, le déficit d'investissement, le manque d'entretien des bâtiments patrimoniaux (BP)

municipaux et l'insuffisance d'incitatifs au maintien en bon état des BP privés accentuent la vulnérabilité de certains d'entre eux et peuvent mener à leur perte. La Ville a entrepris des démarches afin de se conformer à une nouvelle législation afin de recenser les BP municipaux et privés de 1940 et moins sur le territoire de l'agglomération d'ici 2026.

Plusieurs actions de la Politique et du PAP, visant à accroître la connaissance et la mise en valeur des BP, demeurent à réaliser. L'absence d'un suivi de ces actions ne permet pas à la Ville de régler adéquatement les enjeux relatifs aux BP sur son territoire

L'octroi et la gestion des contributions financières par les services centraux à des organismes à but non lucratif

Annuellement, les services centraux de la Ville octroient et versent d'importantes contributions financières à des organismes à but non lucratif (OBNL). Ceci permet à la Ville d'offrir une panoplie de services à la communauté montréalaise, notamment l'organisation d'activités sportives, d'événements culturels et de festivals, le soutien aux personnes vulnérables et aux entreprises locales ainsi que la formation de la jeunesse. Bien qu'il y ait un ensemble d'encadrements en place, la Ville n'est pas en mesure de faire une démonstration documentée d'une impartialité dans l'octroi des contributions financières aux OBNL et du respect des encadrements pour l'ensemble des contributions examinées. De plus, nous n'avons pas eu l'évidence que la Ville peut démontrer que toutes les sommes versées sont utilisées aux fins prévues et dans leur totalité.

Efficacité et efficience de l'utilisation des véhicules de patrouille du Service de police de la Ville de Montréal dans un contexte d'urgence

Les patrouilleuses et patrouilleurs du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) interviennent lorsqu'un appel de service d'urgence est fait à la Centrale 911. Selon la gravité de la situation, le SPVM s'est fixé des cibles de temps moyen pour répondre à ces appels. Pour arriver le plus rapidement possible sur les lieux, il faut attirer l'appel d'urgence au véhicule de patrouille dont le temps de déplacement est le plus court. Le véhicule doit être dans un bon état de fonctionnement et la patrouilleuse ou le patrouilleur doit être en mesure de conduire un véhicule d'urgence dans diverses conditions météorologiques et urbaines.

Pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel le détail des résultats et des constats que nous avons faits. Nous avons formulé des recommandations aux différentes unités d'affaires (UA) concernées en lien avec ces constats, et ces dernières se sont engagées à élaborer des plans d'action (PA) et les mettre en œuvre pour corriger ces lacunes.

Gestion des systèmes de contrôles industriels du métro de la Société de transport de Montréal

La Société de transport de Montréal (STM) fournit à la population des services de transport collectif, dont le service de métro. Celui-ci comprend 4 lignes desservant 68 stations sur 71 kilomètres. Le métro est contrôlé de manière centralisée par un Système de contrôle et d'acquisition de données « Supervisory Control and Data Acquisition » (SCADA) qui surveille et gère les opérations du métro. Cette gestion nécessite l'utilisation de systèmes de contrôle industriels (SCI) composés de technologies opérationnelles et de technologies de l'information.

Les SCI peuvent être confrontés à des cyberattaques provoquant des dommages, du vol d'information et de la destruction ou l'altération du bon fonctionnement des SCI du métro. En raison de plusieurs lacunes, notamment la gestion inadéquate des accès logiques aux SCI et l'absence de plan de relève informatique formel, nous concluons que la gestion des SCI par la STM nécessite des améliorations afin d'assurer une gestion plus efficace et de réduire les risques de perte de disponibilité du métro.

Certains constats contenus dans ce rapport ne sont pas divulgués publiquement pour des raisons de sécurité. Nous avons formulé des recommandations à la STM en lien avec ces constats. Elle s'est engagée à élaborer des PA et les mettre en œuvre pour corriger ces lacunes.

Gestion du système Artemis — Service de sécurité incendie de Montréal et Service des technologies de l'information

Le Centre de communication en sécurité incendie (CCSI) du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) utilise un système informatique de répartition des appels appelé Artemis. Comme le SIM est l'unique corps de ce genre dans toute l'agglomération de Montréal, il est crucial que le CCSI puisse s'appuyer sur un système performant avec une haute disponibilité. La Ville a mis en place plusieurs mécanismes de contrôle assurant une saine gestion du système Artemis. Néanmoins, certains éléments nécessitent des améliorations, notamment quant aux paramètres d'authentification, à la procédure de gestion des accès logiques à hauts privilèges, à la documentation fonctionnelle et aux mécanismes d'alertes automatisées pour les incidents.

1.1.2. Audit financier

La poursuite du programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises (PAUPME) du gouvernement du Québec rattaché au contexte pandémique et de la mise en application des exigences rehaussées de la norme révisée NCA 540 « Audit des estimations comptables et des informations y afférentes » ont continué de teinter nos travaux d'audit en 2022, et ce, pour une 3^e année consécutive.

Les aides financières aux entreprises dans le cadre du PAUPME qui totalisaient 150 M\$ à la fin de 2021, s'élevaient à près de 159 M\$ au 31 décembre 2022. Encore cette année, des travaux ont été conduits en coordination avec les organismes du réseau PME MTL, à qui la gestion du programme et des aides financières a été confiée par la Ville et leurs auditeurs.

Nous sommes toujours préoccupés par la perte d'expertise au Service des finances rattachée aux départs passés et à venir de différentes personnes clés pour la préparation des états financiers. La pénurie de personnel d'expérience dans d'autres services de la Ville impliqué dans ce processus est également inquiétante. Ces éléments ont eu des répercussions sur le calendrier de livraison des documents et leur qualité ainsi que sur la réalisation de nos travaux d'audit.

Ainsi, au moment de produire le rapport annuel, nous n'avons pas encore émis le rapport de l'auditeur conjoint pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2022 puisque le rapport financier sera déposé par la trésorière à la séance du CM de mai ou de juin 2023.

Par ailleurs, la vérificatrice générale a émis conjointement avec l'auditeur externe des rapports de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Société de transport de Montréal (2 rapports), la Société d'habitation et de développement de Montréal, la Société du parc Jean-Drapeau, l'Agence de mobilité durable et Transgesco.

Le sommaire détaillé des travaux d'audit financier réalisés se retrouve au chapitre 5.

1.2. Rapport préélectoral

La volonté de se doter d'un rapport préélectoral (RPE) qui soit audité s'est maintenue en 2022 avec l'adoption de 2 motions par le CM demandant premièrement des amorces de discussions entre le Service des finances et la vérificatrice générale quant à la création d'un RPE audité pour les élections de 2025, et deuxièmement un état d'avancement par le Service des finances à cet égard. Des documents ont été déposés au CM par la vérificatrice générale et le Service des finances à ce sujet.

Nous maintenons que l'implantation des recommandations contenues dans le rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement est souhaitable si la Ville désire se doter d'un RPE conforme aux exigences en la matière et représentant un outil de transparence budgétaire permettant aux partis politiques de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville. Or, force est de constater que deux ans après son émission, plusieurs éléments importants restent à mettre en place.

Il est aussi important de rappeler que tous les travaux de certification effectués par le BVG de la Ville sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification de CPA Canada. La valeur ajoutée de l'audit serait sur l'entièreté du RPE. Nous constatons qu'un écart important demeure entre ce qui doit être fait pour que le RPE puisse être audité et la compréhension des intervenantes et intervenants à cet égard.

1.3. Reddition de comptes

1.3.1. Personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ au cours de l'année 2021

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021, la Ville a comptabilisé un montant totalisant 192 M\$ à titre de subventions à des personnes morales. De ce montant, 163,4 M\$ (soit 85,1 %) concernaient 287 personnes morales ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$, lesquelles étaient assujetties aux exigences de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et à la résolution CM13 1157 adoptée par le CM.

La majorité des ententes comporte une clause indiquant que les états financiers doivent être transmis 90 jours après la fin de l'exercice de l'organisme bénéficiaire. Or, en date du 23 janvier 2023, le BVG avait reçu les états financiers audités pour 2021 de 285 (ou 98,95 %) des 287 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 162,5 M\$. Deux organismes ayant reçu 747 705 \$ n'avaient pas répondu aux exigences de la LCV et à la résolution CM13 1157, puisqu'ils n'avaient pas transmis des états financiers audités.

J'encourage la Ville à poursuivre son travail afin de sensibiliser les organismes quant aux exigences de l'article 107.9 de la LCV et de la résolution CM13 1157.

Le chapitre 7.1. traite des travaux effectués par le BVG afin de s'assurer de la conformité législative des organismes.

1.3.2. Application des recommandations de la vérificatrice générale

Nous avons conduit le suivi de la mise en application de nos recommandations sur l'année civile de notre rapport, soit du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022. Un total de 336 recommandations ont été suivies en 2022. Durant les 12 mois de l'année, les UA ont considéré avoir mis en application 196 de ces recommandations, soit 58,3 % de ce qui devait être fait. Sur la base des évidences fournies par les UA pour démontrer la mise en application des recommandations, nous avons confirmé et fermé 175 de celles-ci, pour un taux d'application de nos recommandations de 52,1 %. De ce nombre, près d'une recommandation sur deux a été mise en application avec au moins une année de retard par rapport à la date que les UA s'étaient fixée.

Préoccupé par le nombre de PA toujours en cours d'application et pour lesquels les dates d'implantation prévues étaient échues depuis plusieurs années, le BVG a entrepris en 2021 un exercice de validation des recommandations concernées auprès des UA. Celui-ci s'est poursuivi en 2022 en leur donnant l'opportunité de revoir la pertinence des recommandations dont les PA étaient échus depuis au moins 3 ans.

Au 31 décembre 2022, le nettoyage de certaines recommandations a permis de faire passer de 57,1 % à 64,6 % le nombre de celles toujours en cours de réalisation et sans retard par rapport à la date d'implantation de leur PA.

Toutefois, malgré plusieurs relances auprès des UA, nous constatons que la Ville n'a pas pleinement profité de l'opportunité que lui offrait le BVG d'améliorer son taux d'application des recommandations en reportant dans le futur la date d'implantation de certains de ses PA.

Cet exercice a continué en 2023 avec les recommandations dont les PA sont échus depuis au moins 1 an.

Les résultats détaillés de l'application des recommandations se retrouvent au chapitre 7.2.

1.4. Rapports de gestion

Vous retrouverez au chapitre 8.1. notre rapport de gestion quant à la situation du BVG pour l'année 2022 et au chapitre 8.2. le suivi quant au plan stratégique 2022-2024 pour lequel nous avons réalisé 93 % de nos engagements.

L'état des dépenses du BVG pour 2022 ainsi que le rapport de l'auditeur indépendant figurent en annexe du chapitre 9.2.

Bilan 7 ans

2.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

2. Bilan 7 ans	21
2.1. L'équipe : une ressource inestimable	21
2.2. Le changement et l'amélioration en continu	22
2.3. Réalisations et travaux marquants	24
2.4. Quelques réflexions...	29

2. Bilan 7 ans

Le mandat de 7 ans qui m'a été confié comme vérificatrice générale de la Ville de Montréal (la Ville) se terminera le 15 août prochain. Au-delà des mandats d'audit qui ont été réalisés, ces 7 années ont été teintées de changements administratifs et réglementaires importants.

En effet, dès mon entrée en fonction, j'ai constaté que le Bureau du vérificateur général (BVG) faisait face à de nombreux défis en matière de relève, de nouvelles normes d'audit à mettre en œuvre, de reconnaissance de la fonction de vérificatrice ou de vérificateur général ainsi que de pratiques administratives. Ajoutons à cela, des projets de loi, dont le Projet de loi n° 155 qui a modifié la portée d'intervention de la vérificatrice ou du vérificateur général municipal au Québec.

2.1. L'équipe : une ressource inestimable

Derrière le travail accompli avec la plus grande rigueur, il y a une équipe forte et engagée. Cette équipe, je l'ai vue grandir et je suis fière de ce qu'elle incarne; l'indépendance, l'objectivité, le respect et l'intégrité.

Lors de mon entrée en poste, en 2016, je faisais face à des départs prévus à la retraite de plus de 20 % des effectifs dans les 2 années suivantes (dont 2 membres de la direction), aucun plan de relève n'était en place, plusieurs postes étaient vacants et la structure horizontale ne permettait aucun plan d'évolution de carrière.

Pour maintenir et optimiser la qualité de notre travail et la pluralité de nos compétences et expériences, plusieurs actions ont été déployées au cours des dernières années. Nous avons produit un plan de relève pour entre autres permettre d'identifier la relève pour chaque poste ainsi que définir et suivre l'évolution des besoins du BVG et nous adapter aux tendances du marché.

En parallèle à cet exercice, nous avons discuté avec les ressources en place de leurs objectifs et plans de carrière à moyen et long terme. Nous les avons ensuite accompagnées dans leur cheminement de carrière.

Les efforts investis ont mené à des résultats positifs, notamment :

- ◆ La conversion de postes seniors en postes plus juniors afin de bâtir une relève;
- ◆ La création et l'abolition de postes pour un résultat en ajout net de 5 postes;
- ◆ La promotion de 5 membres du personnel à l'interne;
- ◆ L'embauche de 20 nouvelles ressources.

Les embauches effectuées depuis le début de mon mandat représentent 57 % de l'ensemble du personnel actuel. J'aimerais aussi mentionner que les embauches des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics* que nous avons effectuées au cours des dernières années représentent plus de 50 %, ce qui dépasse largement la cible de 33 % fixée par la Ville. Également, la représentation féminine au sein du Bureau n'a cessé de croître au cours des dernières années, atteignant 71 % des membres du personnel.

Ainsi, dans un contexte de rareté de ressources qualifiées, nous avons réussi à mettre en place une relève pour pallier les départs à la retraite, à promouvoir 5 membres du personnel à l'interne ainsi qu'à attirer de nouveaux talents. Résultat : une équipe multidisciplinaire de 35 professionnelles et professionnels compose maintenant le BVG.

Il reste cependant trois postes à pourvoir. La pénurie de main-d'œuvre demeure un enjeu très important. La rareté des ressources est d'autant plus grande sur le marché de l'audit. Les efforts de recrutement et de rétention de personnel devront donc être maintenus.

Beaucoup de chemin parcouru donc, sur le plan humain, route parsemée de petits et grands défis. D'ailleurs, je ne vous apprend rien en affirmant que le contexte pandémique des dernières années a représenté un défi de taille pour l'équipe. Dans ces circonstances exceptionnelles, elle a su faire preuve d'agilité et de dévouement tout en ayant cette volonté de livrer des audits à valeur ajoutée.

Aujourd'hui, en 2023, j'ai confiance en la solidité de l'équipe en place. Formée de près d'une quarantaine de personnes dynamiques, aux compétences diversifiées, nul doute qu'elle poursuivra son travail exceptionnel pour fournir à la population montréalaise un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics.

2.2. Le changement et l'amélioration en continu

Au cours des sept dernières années, mon équipe et moi avons travaillé à améliorer nos façons de faire en misant sur des pratiques innovantes et des outils technologiques performants tout en respectant le cadre législatif et réglementaire.

Changements législatifs

Des projets de loi ont aussi vu le jour, dont certains ont apporté des changements importants à la fonction de vérificateur général. Je pense particulièrement à l'adoption, au printemps 2018, du Projet de loi n° 155 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*). Cela a entre autres redéfini le rôle de la vérificatrice ou du vérificateur général des municipalités d'au moins 100 000 habitants en modifiant son champ d'intervention.

Le projet de loi n° 155 a soustrait l'obligation à la vérificatrice ou au vérificateur général de faire l'audit financier de la municipalité et des organismes paramunicipaux, bien qu'elle ou qu'il puisse continuer à le faire si elle ou s'il le juge approprié. Dans notre rapport annuel 2017, j'avais indiqué notre volonté de poursuivre nos travaux d'audit financier pour la Ville et que pour les organismes paramunicipaux, nos interventions prendraient en compte les risques s'y rattachant.

Quant à l'élargissement de la portée d'intervention de la vérificatrice ou du vérificateur général à un ensemble d'organismes visés par les articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV),

nous avons clarifié la notion de financement afin de bien les circonscrire. C'est ainsi qu'une trentaine d'organismes se sont ajoutés au périmètre d'intervention du BVG.

De plus, nous avons mis en place des processus afin de répondre directement aux différentes demandes d'accès à l'information touchant la vérificatrice générale.

Matrice de risques

Nous nous sommes dotés d'une matrice de risques afin de nous guider dans la planification de missions d'audit à valeur ajoutée. La matrice de risques représente une base, un point de départ qui s'appuie sur une première lecture des risques dans les services centraux, les arrondissements et les organismes sous le contrôle de la Ville.

Mise à jour en continu afin de refléter tout changement ou toute évolution de la Ville, elle permet de centraliser et de documenter les connaissances des auditrices et auditeurs du BVG. L'outil ne se veut pas une manière de limiter les sujets d'audit à réaliser, mais un guide permettant d'identifier et de prioriser les sujets qui auront été identifiés.

Notre plan stratégique

En 2019, nous avons mis en œuvre un Plan stratégique, définissant ainsi les objectifs qui ont guidé et guideront nos actions. Celui-ci, qui a d'ailleurs été révisé en 2022, s'articule autour de trois grandes orientations :

- ◆ Accroître la valeur ajoutée des interventions;
- ◆ Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux;
- ◆ Assurer la pérennité des compétences de l'équipe.

Bien sûr, la qualité des services aux citoyennes et citoyens reste au cœur de nos interventions. Par ailleurs, la montée de grands enjeux comme la réussite de la transition écologique nous a poussés à intégrer dans notre plan stratégique dès 2019 des audits liés au développement durable. L'essor des technologies de l'information a également eu un impact sur nos mandats. Nous avons maintenu nos travaux d'audit liés à la cybersécurité qui reste un enjeu très important, notamment avec la montée du travail à distance et des attaques informatiques.

Il faut également savoir que l'évolution constante du cadre normatif des audits exige de revoir nos façons de faire, et ce, en continu. Nous avons mis en place un nouveau manuel de gestion de la qualité et nous avons révisé nos différentes méthodologies pour les adapter aux nouvelles exigences et pratiques.

De plus, afin de nous assurer de respecter les nouvelles normes et de maintenir les plus hauts standards de qualité, j'ai encouragé la formation de tous les membres du personnel et la présence de certains membres de notre équipe sur des comités de l'Ordre des CPA du Québec et de CPA Canada ainsi que de la Fondation canadienne d'audit et de responsabilisation. Cela a permis de maintenir l'expertise du personnel en matière d'audit et d'être à l'avant-garde des meilleures pratiques.

Et que dire des besoins technologiques qui évoluent sans cesse! Tout au long de mon mandat, j'ai eu à mes côtés une équipe interne des technologies de l'information qui a su proposer des idées et des solutions innovantes, notamment pour optimiser nos méthodes de travail. Le meilleur exemple est sans aucun doute la gestion du télétravail lors de la pandémie. Dès le tout début, les technologies de l'information étaient prêtes. L'ensemble du personnel a eu accès au matériel technologique nécessaire pour le télétravail, et ce, dans le respect des normes de sécurité.

En 2020, un vent de changement a aussi soufflé sur l'image du BVG. Logo, charte graphique, couleurs, site Web, rien n'a été laissé au hasard. Cette refonte a permis d'améliorer le rayonnement du BVG. Aussi, pour faciliter la compréhension du public quant au rôle et au travail de la vérificatrice générale, nous avons travaillé à rendre plus accessibles nos documents et communications, notamment en améliorant la présentation de nos rapports.

Des projets innovants et positifs, il y en a eu une multitude lors de mon passage au BVG, et d'autres prendront certainement racine grâce à l'expertise et à la créativité des professionnelles et professionnels en place.

2.3. Réalisations et travaux marquants

Notre travail consiste principalement à conduire l'audit des comptes et affaires. Cette section met en évidence certains éléments importants touchant nos travaux pendant mon septennat.

Poursuite de nos travaux d'audit financier

Comme indiqué précédemment, bien qu'en 2018 la législation ait soustrait cette obligation à la vérificatrice ou au vérificateur général, j'ai considéré approprié de maintenir notre présence en audit financier.

Au total, ce sont 80 rapports de l'auditeur sans réserve qui ont été émis au courant des 7 dernières années.

Conformité des organismes ayant reçu des subventions

Devant l'ampleur des sommes allouées par la Ville, j'ai revu les pratiques du BVG quant à la conformité des organismes ayant reçu au moins 100 000 \$, notamment:

- ◆ Mise en place d'un suivi très serré de la réception des états financiers audités de ces organismes;
- ◆ Revue annuelle des travaux des auditrices et auditeurs pour une sélection d'organismes;
- ◆ Analyse des rapports des auditrices et auditeurs résumant leurs constatations et recommandations afin d'évaluer si ceux-ci comportaient des lacunes importantes;
- ◆ Reddition de comptes de ces travaux dans notre rapport annuel.

Cela a aussi incité la Ville à mettre en place des mécanismes de rappel aux unités d'affaires et aux organismes bénéficiaires.

Audits de performance à valeur ajoutée

La première orientation de notre plan stratégique est d'accroître la valeur ajoutée de nos interventions. Ainsi, considérant que la Ville s'est dotée à l'automne 2021 de son premier plan stratégique intitulé *Montréal 2030*, j'ai voulu faire le bilan des 7 années d'audit de performance en lien avec les 20 priorités de celui-ci.

Montréal 2030 est la pièce maîtresse de la Ville pour guider ses actions d'aujourd'hui et de demain. Celles-ci s'articulent autour de 20 priorités touchant notamment à la transition écologique, la solidarité, l'équité et l'inclusion, la démocratie et la participation des citoyennes et citoyens ainsi qu'à l'innovation et la créativité.

Or, bien que j'ai débuté mon septennat au BVG avant l'entrée en vigueur du plan stratégique *Montréal 2030*, certains sujets des audits que nous avons réalisés touchaient déjà à ces priorités. En effet, sur les 57 audits de performance (incluant les audits des technologies de l'information) réalisés au courant des 7 dernières années, 45 (ou 79 %) concernent des sujets en lien avec 1 des 20 priorités de la Ville mises de l'avant dans *Montréal 2030*.

Ces 45 audits ont conduit à 866 recommandations à la Ville. Le BVG a confirmé la mise en œuvre satisfaisante des plans d'action de 511 de ces recommandations, soit près de 60 %.

Néanmoins, sur ces 866 recommandations, minimalement les plans d'action de 494 de celles-ci auront été mis en œuvre en retard. Il s'agit d'une proportion de 57 % de l'ensemble des plans d'action répondant à mes recommandations comprises dans nos mandats d'audit en lien avec 1 des 20 priorités de *Montréal 2030*.

FIGURE 1 | **TAUX DE MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'ACTION DES AUDITS 2016-2022 EN LIEN AVEC LE PLAN STRATÉGIQUE MONTRÉAL 2030**

RAPPORT DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL EN LIEN AVEC MONTRÉAL 2030	57 Rapports d'audit de performance réalisés par le Bureau du vérificateur général de 2016 à 2022	
	45 Rapports d'audit de performance traitant d'un sujet en lien avec 1 des 20 priorités du plan stratégique <i>Montréal 2030</i> de la Ville de Montréal	12 Rapports traitant d'autres sujets
	866 Recommandations émises par le Bureau du vérificateur général et autant de plans d'action conçus par les unités d'affaires et à mettre en œuvre par ces dernières	

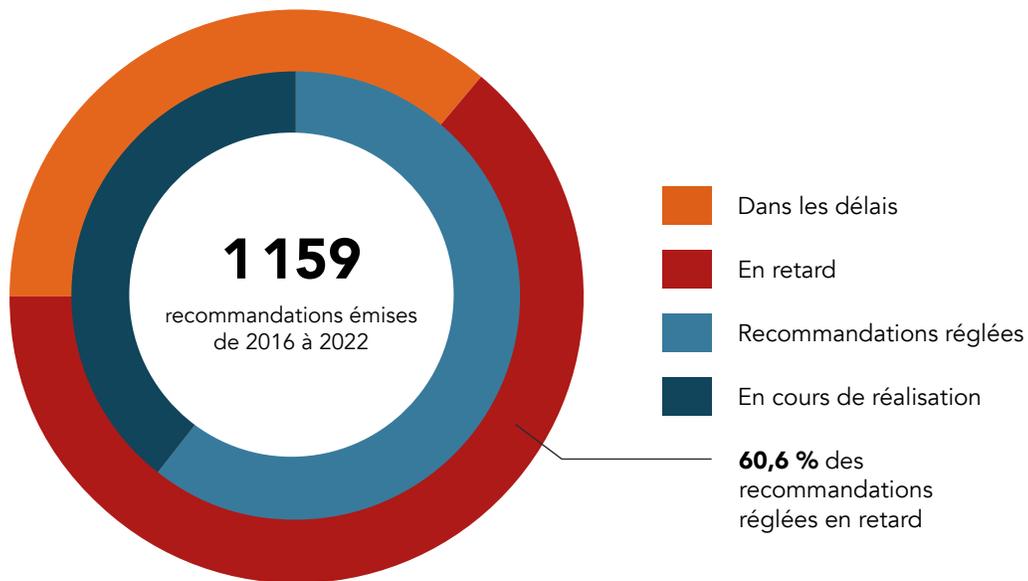
RÉALISATION DES PLANS D'ACTION PAR LES UNITÉS D'AFFAIRE	511 Plans d'action complétés		355 Plans d'action en cours de réalisation	
	104 Dans les délais	407 En retard par rapport à la date fixée par l'unité d'affaire	87 Déjà en retard	268 Encore dans les temps pour la mise en œuvre
	494 (57 %) Plans d'action pour des recommandations en lien avec <i>Montréal 2030</i> mis en œuvre en retard ou qui le seront			

Source: Figure produite par le BVG.

Mise en place des recommandations

Toutes nos interventions sont utiles dans la mesure où les recommandations formulées dans nos rapports sont appliquées. Or, depuis 7 ans, force est de constater que près de 61 % de nos recommandations sont mises en place en retard par rapport aux échéanciers fournis par les unités d'affaires.

GRAPHIQUE 1 | RECOMMANDATIONS ÉMISES DE 2016 À 2022



Source: Graphique produit par le BVG.

Plusieurs mesures ont pourtant été mises en place par l'Administration municipale afin d'améliorer cette situation. Nous avons également optimisé nos pratiques à cet égard tout en nous impliquant dans la formation des intervenantes et intervenants des unités d'affaires. Nous avons aussi développé des directives pour l'élaboration d'un plan d'action en réponse à nos recommandations.

Devant ce constat, nous avons aussi entrepris en 2021 un exercice de validation auprès des unités d'affaires quant aux recommandations dont les plans d'action étaient échus. L'exercice a été complété pour les plans d'action échus depuis 3 ans et plus. Il s'est poursuivi en 2023 pour ceux échus depuis 1 an et plus.

Toutes ces actions devraient permettre, du moins je l'espère, à l'appareil municipal, de repartir sur de nouvelles bases, mais surtout de respecter les échéanciers liés à ses plans d'action pour la mise en place des recommandations du BVG.

Également, chaque année de mon septennat, j'ai réitéré la recommandation à la Direction générale de se doter d'indicateurs pour suivre les engagements des unités d'affaires relativement à nos recommandations. Souhaitons qu'après toutes les actions entreprises pour optimiser ce processus de suivi, elle l'implante.

Tests d'intrusion

Devant l'ampleur grandissante des menaces touchant à la fois la sécurité informatique et aussi physique, mon équipe a réalisé des tests d'intrusion. Ainsi, sept mandats ont été réalisés, soit :

- ◆ cinq tests d'intrusion logique qui consistent à simuler une attaque informatique;
- ◆ deux tests d'intrusion physique qui consistent à évaluer la sécurité d'un bâtiment, d'une installation ou d'un site.

Les rapports émis suite à la conduite de ces tests d'intrusion comprennent 26 recommandations. La majorité, soit près de 85 %, est en cours de réalisation.

Rapport préélectoral

On se rappellera que la volonté de se doter d'un rapport préélectoral (RPE) audité fut évoquée pour la première fois en janvier 2018, suivi d'une résolution du conseil municipal en août 2019. Nous avons dès lors signifié les impacts importants de la production de ce type de rapport et que sa mise en place représente un travail colossal à ne pas sous-estimer.

La demande d'auditer ce rapport a été soustraite par le conseil municipal en 2021, puisque le prototype de rapport ainsi que les documents le supportant, transmis par l'administration municipale, étaient insuffisants pour nous permettre d'exprimer une opinion.

J'ai jugé approprié que l'équipe poursuive les travaux d'audit sur les processus budgétaires - volet fonctionnement. Je persiste à considérer que la mise en place des améliorations recommandées dans ce rapport est souhaitable si la Ville désire se doter d'un RPE conforme aux exigences en la matière et représentant un outil de transparence budgétaire permettant aux partis politiques de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville.

Cependant, près de 2 ans après l'émission de ce rapport sur les processus budgétaires, plusieurs actions restent à faire. Les échéanciers liés aux plans d'action s'échelonnent sur plusieurs années allant jusqu'à novembre 2025.

Or, en janvier 2022, le conseil municipal a voté une nouvelle résolution quant à ce que la vérificatrice générale et le Service des finances entame des discussions sur les paramètres et la méthodologie permettant la production d'un RPE audité pour la prochaine élection.

Néanmoins, devant l'ampleur des actions à mettre en place, je me questionne si l'administration municipale sera en mesure de produire un RPE supporté par une documentation suffisante et qui puisse être audité.

2.4. Quelques réflexions...

Je me permets, en conclusion de ce bilan, de vous faire part de quelques éléments à considérer pour le futur.

Conformité des organismes à l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes – un seuil à revoir

Force est de constater que cela fait plus de 20 ans que cette disposition de la LCV a été mise en place et que le plancher de 100 000 \$ de subvention n'a pas été revu depuis. Or, les coûts pour un audit financier ont grandement évolué dans les 20 dernières années.

Cette disposition devrait être à mon avis revisitée afin de tenir compte de la nouvelle réalité. Je recommande à la Ville de faire les démarches nécessaires auprès du législateur à cet égard.

Une fonction parfois méconnue

J'ai pu constater au courant de mon septennat que la fonction de la vérificatrice ou du vérificateur général n'est pas toujours bien comprise par l'appareil municipal. J'en ai fait un des objectifs de notre plan stratégique dès 2019. Des formations sur le rôle de la vérificatrice ou du vérificateur général ont été dispensées à plusieurs instances. Cependant, je constate encore aujourd'hui que du travail reste à faire à cette fin.

En effet, la confusion entre les rôles des différentes fonctions de gouvernance persiste et l'indépendance ainsi que l'objectivité de la vérificatrice ou du vérificateur général ne semblent pas toujours bien connues par l'appareil municipal.

Quelques rappels sur cette fonction :

« La mission du vérificateur général ou de la vérificatrice générale consiste à fournir un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics. Par ses audits effectués en toute indépendance et la publication de ses rapports, disponibles au public, la vérificatrice générale ou le vérificateur général joue un rôle important dans la promotion de la transparence et de l'imputabilité de l'appareil municipal. »

La LCV fournit à la vérificatrice ou au vérificateur général municipal les balises nécessaires afin qu'elle ou qu'il puisse exercer son rôle en toute indépendance. En effet, la LCV lui confère toute l'autonomie fonctionnelle et administrative, l'accès à toute ressource documentaire et humaine ainsi que la sécurité financière pour le faire.

Audits de performance et des technologies de l'information

3.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Processus budgétaire – volet programme décennal d’immobilisations : Planification des investissements

3.1.

Le 26 avril 2023

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Processus budgétaire – volet programme décennal d’immobilisations : Planification des investissements

Mise en contexte

Le plan décennal d’immobilisations (PDI) regroupe les projets d’investissements que la Ville de Montréal (la Ville) prévoit effectuer au cours des 10 prochaines années pour entretenir ses infrastructures et favoriser son développement économique. Il est un outil de gestion et de planification qui tient compte des besoins de la population et des niveaux de services convenus. Il permet d’informer la population des orientations prises et des choix stratégiques faits pour déterminer le niveau de taxation et le niveau de services des différents secteurs d’activités municipales.

La Ville est propriétaire d’actifs d’une valeur de remplacement estimée à environ 66 milliards de dollars (G\$). La Ville prévoit investir au cours des 10 prochaines années, 19,5 G\$ dont 70,3 % seront consacrés pour la protection et le maintien de ses actifs.

Considérant la capacité financière limitée de la Ville et l’état de ses actifs, dont plusieurs approchent la fin de vie utile, une stratégie de gestion des actifs est en cours d’élaboration, dont l’objectif est de maintenir son offre de services et, dans la mesure du possible, d’obtenir un rendement optimal pour ces actifs

Objectif de l’audit

S’assurer que la Ville dispose de stratégies qui lui permettent de planifier ses investissements en immobilisations en fonction de ses besoins à long terme, de ses ressources financières et de sa vision stratégique.

Résultats

Consciente des besoins en investissements attribuables au vieillissement de ses infrastructures, la Ville prépare depuis 2 ans un budget d’investissements pour une période de 10 ans au lieu d’une période de 3 ans, afin d’assurer une planification stratégique et intégrée. La Ville a mis en place plusieurs politiques et directives quant à l’élaboration du PDI. Un bilan annuel interne sur la connaissance des actifs est produit depuis la mise en place du PDI.

Cependant, certaines pratiques visant à arrimer les besoins et les ressources financières à long terme, en adéquation avec la vision stratégique de la Ville, ne sont pas mises en œuvre. Les stratégies de planification et de financement des investissements en vigueur n’ont pas toutes été respectées. Les informations divulguées dans le document budgétaire et dans la reddition de comptes financière sont incomplètes et permettent difficilement d’évaluer dans quelle mesure le PDI est arrimé aux besoins de la Ville et est en adéquation avec sa capacité financière à long terme, et les réalisations qui correspondent aux prévisions budgétaires.

Principaux constats

Détermination des besoins pour assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus et des outils de planification des opérations

- Le bilan annuel du 31 janvier 2022 sur la Connaissance de l'état des actifs de la Ville fait ressortir plusieurs manquements à la directive par les unités d'affaires. Or, pour permettre à la Ville de disposer d'un état des actifs complet et de définir par la suite sa stratégie de gestion des actifs, le travail à faire est colossal. La définition des rôles et responsabilités des parties prenantes et leur adhésion à cet exercice sont nécessaires.
- Afin d'éliminer toute confusion relativement à la portée de la consultation prébudgétaire, il y aurait lieu de bonifier le document de consultation en précisant celle-ci et ainsi s'assurer qu'elle a pour objectif de sonder le niveau de satisfaction des citoyennes et citoyens quant aux infrastructures de la Ville.
- Il n'existe pas de portefeuille corporatif recensant l'ensemble des programmes et des projets d'investissements.
- Les outils technologiques utilisés pour la confection du PDI et des fiches projets, de même que pour les prévisions relatives au financement des investissements sont désuets et non adaptés aux besoins de la Ville, augmentant ainsi le risque d'erreurs.

Existence d'un plan financier à long terme

- L'exercice d'équilibrage est fait seulement pour l'année à venir malgré le fait qu'il soit exigé dans la *Politique d'équilibre budgétaire* de prévoir l'incidence à court et moyen terme de chaque projet sur le budget de fonctionnement (BF).

- Les impacts du PDI sur le BF ne sont pas considérés pour l'ensemble des projets et programmes dans le cadre financier.

Stratégies de financement des investissements

- Certaines mesures prévues dans la *Politique de la gestion de la dette* n'ont pas été appliquées.
- Pour la période 2015-2020, les investissements réalisés, de même que les paiements au comptant sont inférieurs à ceux prévus au Programme montréalais d'immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 alors que les emprunts furent supérieurs.

Répartition des enveloppes budgétaires entre les unités d'affaires

- Il n'existe pas d'analyse multicritères structurée et uniforme pour la priorisation de l'ensemble des investissements de la Ville.

Reddition de comptes

- Outre la mention du retour du ratio d'endettement sous la barre de 100 % en 2027, il n'existe pas d'objectifs spécifiques ni d'indicateurs permettant de faire un lien entre les orientations de la Ville et la gestion des actifs dans le document budgétaire.
- La reddition de comptes financière annuelle ne présente pas de données comparatives entre ce qui était prévu au PDI et ce qui a été réalisé, notamment en ce qui concerne les investissements, les paiements au comptant, le ratio d'endettement et les subventions gouvernementales relatives aux immobilisations.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées aux pages suivantes.



Liste des sigles

BF

budget de fonctionnement

CE

comité exécutif

CG

conseil d’agglomération

CM

conseil municipal

DG

Direction générale

G\$

milliards de dollars

INVESTI

système de gestion budgétaire du
programme décennal d’immobilisations

la Ville

la Ville de Montréal

M\$

millions de dollars

PDI

programme décennal d’immobilisations

PMI

Programme montréalais d’immobilisations
(PMI): perspectives 2015-2024

PTI

programme triennal d’immobilisations

SF

Service des finances

SIMON

Système intégré Montréal

SPSPO

Service de la planification stratégique et
de la performance organisationnelle

UA

unité d’affaires



Table des matières

1. Contexte	41
2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux	45
2.1. Objectif	45
2.2. Critères d'évaluation	45
2.3. Portée des travaux	46
3. Résultats de l'audit	47
3.1. L'information concernant les besoins visant à assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus est incomplète	47
3.1.1. Processus de consultation publique	47
3.1.2. Pratiques de la Ville de Montréal en matière de gestion des actifs	48
3.1.2.1. Planification des investissements en matière d'équipements et d'infrastructures	49
3.1.2.2. Priorisation des projets et portefeuille de projets	54
3.1.3. Élaboration d'une stratégie de gestion des actifs	55
3.2. Un plan financier qui ne permet pas d'assurer la disponibilité des sommes requises à long terme pour le maintien et le développement des actifs	56
3.3. Des stratégies de financement des investissements existent, mais ne sont pas entièrement suivies	58
3.4. La répartition des enveloppes budgétaires aux unités d'affaires est effectuée sur une base historique plutôt qu'en fonction des priorités	67
3.5. Les outils utilisés par la Ville de Montréal pour planifier et confectionner son programme décennal d'immobilisations sont désuets	69
3.6. Une reddition de comptes ne renseignant pas parfaitement au sujet des hypothèses budgétaires et des résultats obtenus par rapport aux diverses stratégies mises en œuvre	71

4. Conclusion	75
5. Annexes	77
5.1. Éléments influençant le processus d'élaboration du programme décennal d'immobilisations	77
5.2. Processus budgétaire annuel	78
5.3. Investissements par catégories d'actifs	79
5.4. Exemple d'une fiche projet	80
5.5. Programme montréalais d'immobilisations (PMI): perspectives 2015-2024	81
5.6. État des actifs	82
5.7. Investissements prévus au Programme montréalais d'immobilisations et investissements réalisés pour la période 2015 - 2020	83
5.8. Paiements au comptant additionnels prévus au Programme montréalais d'immobilisations et paiements au comptant additionnels réalisés pour la période 2015-2020	84
5.9. Emprunts prévus au Programme montréalais d'immobilisations et emprunts réalisés pour la période 2015-2020	85

1. Contexte

Depuis 2 ans, la Ville de Montréal (la Ville) présente son budget d’investissements pour une période de 10 ans¹ au lieu de 3 ans. Il s’agissait de la volonté de la Ville d’assurer une planification stratégique et intégrée sur 10 ans, en raison notamment des besoins en investissements attribuables au vieillissement de ses infrastructures (p. ex. des viaducs, des routes).

Le programme décennal d’immobilisations (PDI) regroupe les projets d’investissements que la Ville prévoit réaliser au cours des 10 prochaines années pour entretenir ses infrastructures et favoriser son développement économique. Il est un outil de gestion et de planification qui tient compte des besoins de la population montréalaise et des niveaux de services convenus. Pour être en mesure de produire un PDI, une organisation doit mettre en place un processus structuré. Ce processus budgétaire permet d’établir la stratégie et les objectifs, et d’allouer les ressources en fonction des priorités établies. Il repose généralement sur une planification stratégique s’appuyant sur une vision à long terme de l’organisation et de sa capacité financière.

Dans un contexte municipal, il s’agit également d’un véhicule de communication qui permet à une ville d’informer la population des orientations prises et des choix stratégiques faits pour déterminer le niveau de taxation et le niveau de service des différents secteurs d’activités municipales.

Comme indiqué dans le guide des bonnes pratiques du ministère des Affaires municipales et de l’Habitation quant à la préparation du plan d’immobilisations, la rigueur, la transparence et la cohérence dont les « *élus et les gestionnaires municipaux* » font preuve dans la confection et la mise en œuvre de leur programme triennal d’immobilisation (PTI) assureront la crédibilité de leurs décisions et susciteront l’adhésion et la satisfaction de leurs citoyennes et citoyens quant au développement et à la pérennité de leur milieu de vie.

Programme décennal d’immobilisations

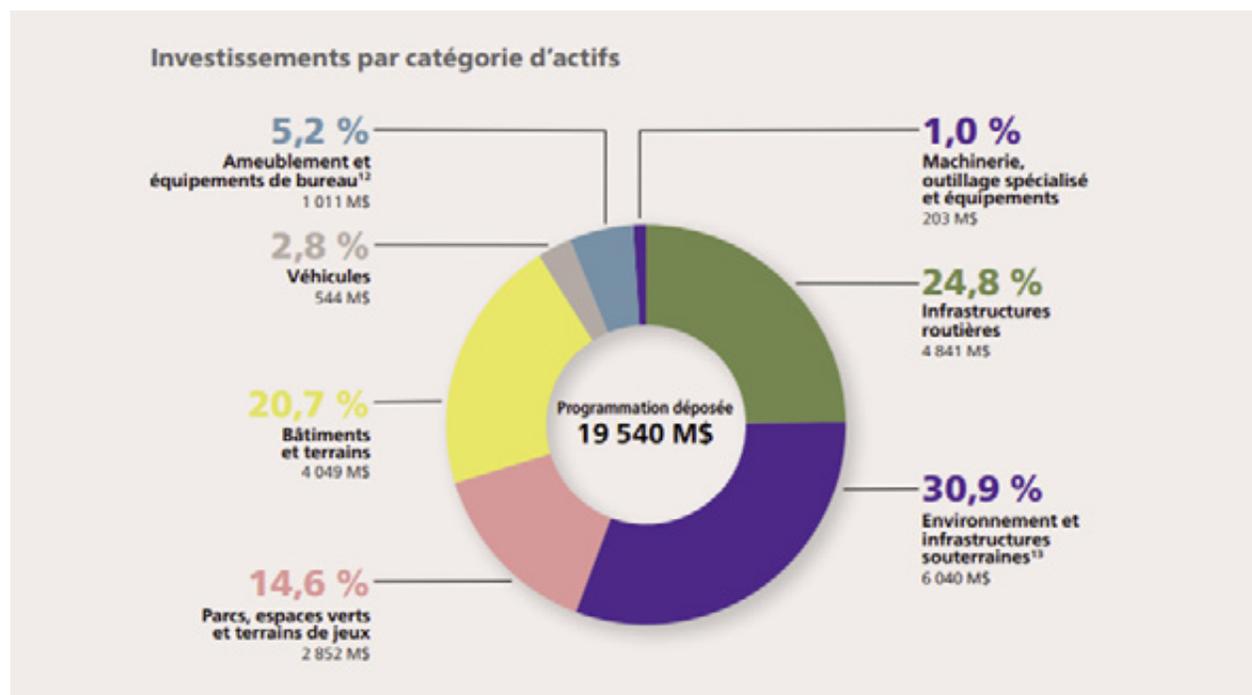
La Ville est propriétaire d’actifs d’une valeur de remplacement estimée à environ 66 milliards de dollars (G\$)².

Au cours de la prochaine décennie, les investissements prévus totalisent 19,5 G\$, dont 70,3 % seront consacrés à la protection et au maintien des actifs. La figure 1 présente les investissements par catégorie d’actifs prévus au PDI 2022-2031.

¹ Le PDI 2021-2030 est le 1^{er} programme d’immobilisations sur 10 ans préparé par la Ville et remplace le Programme montréalais d’immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 (PMI).

² Source : Budget 2022 – PDI 2022-2031, page 240.

FIGURE 1 | INVESTISSEMENTS PRÉVUS AU PROGRAMME DÉCENNAL D'IMMOBILISATIONS 2022-2031 PAR CATÉGORIE D'ACTIFS



¹² Intègre l'informatique.

¹³ Intègre l'eau.

Source : Budget PDI 2022-2031, page 37.

Cinq services centraux³ sont responsables de 73 % du contenu du PDI alors que les arrondissements sont responsables de 7 % de ce dernier.

Afin de soutenir les activités d'immobilisations prévues, trois modes de financement sont utilisés :

- ◆ Le financement externe;
- ◆ Le paiement au comptant;
- ◆ L'emprunt.

Le financement externe permet d'alléger les montants à la charge des contribuables. Il représente, pour le PDI 2022-2031, un montant de 3,6 G\$, soit 18,2 %⁴ des investissements totaux de 19,5 G\$. Les sources externes de financement sont principalement des subventions de 2,7 G\$ provenant des gouvernements fédéral et provincial, des revenus d'activités commerciales, notamment 0,9 G\$ de la Commission des services électriques de Montréal,

³ Service de l'eau, Service de l'urbanisme et de la mobilité, Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports, Service de la gestion et planification des immeubles et Service des technologies de l'information.

⁴ 3 550,4 M\$ / 19 539,8 M\$.

et 25 millions de dollars (M\$) de revenus divers, incluant les contributions des promoteurs. Quant aux paiements au comptant et les emprunts, ils représentent respectivement 8,9 M\$, soit 45,6 % et 7,1 M\$, soit 36,2%.

Encadrements administratifs et législatifs

Le processus entourant la confection du budget et du PDI de la Ville est très complexe. En effet, ce dernier est défini par :

- ◆ une gouvernance à différents paliers (conseil municipal (CM), conseil d’agglomération (CG), conseil d’arrondissement, comité exécutif (CE));
- ◆ plusieurs documents stratégiques élaborés depuis 2014;
- ◆ les différentes lois et règlements qui ont un impact sur la prise de décisions de la gouvernance;
- ◆ les différentes politiques et directives émises;
- ◆ les facteurs externes (p. ex. les changements climatiques, les facteurs économiques).

À cet effet, la Ville a adopté plusieurs politiques qui énoncent des orientations et des pratiques de gestion permettant d’encadrer la planification des investissements et leur financement, notamment celles-ci :

- ◆ *Politique des équipements et des infrastructures;*
- ◆ *Politique de capitalisation et d’amortissement des dépenses en immobilisations;*
- ◆ *Politique de la gestion de la dette;*
- ◆ *Politique de gestion des excédents de fonctionnement;*
- ◆ *Politique des sources de revenus;*
- ◆ *Politique d’équilibre budgétaire;*
- ◆ *Directive sur la connaissance de l’état des actifs.*

En plus des encadrements administratifs, le Programme montréalais d’immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 (PMI) fût élaboré afin de définir des cibles d’investissements visant à maintenir l’état des actifs municipaux et à assurer le développement de la Ville.

Aussi, en vertu de la *Politique des équipements et des infrastructures*, les règles suivantes ont été établies à l’égard des budgets octroyés aux arrondissements :

- ◆ Les sommes allouées aux arrondissements non utilisées seront reportées à l’année suivante et ajoutées au montant d’allocation de cette dernière;
- ◆ Les arrondissements gardent l’autonomie d’utilisation des fonds à l’intérieur de l’enveloppe.

Un tableau représentant les éléments influençant le processus d’élaboration du PDI est présenté à l’annexe 5.1.

Rôles et responsabilités relatifs au processus d'élaboration du programme décennal d'immobilisations

Le processus annuel d'élaboration du PDI, dont les grandes étapes sont présentées à l'annexe 5.2., se poursuit tout au long de l'année.

Les intervenantes et intervenants dans ce processus sont les suivants :

- ◆ La présidente ou le président du CE, en collaboration avec la Direction générale (DG) qui établit les orientations et les prévisions de réalisation des dépenses d'investissements pour l'analyse des besoins d'emprunts;
- ◆ Le Service des finances (SF):
 - Plus particulièrement la Direction du budget et de la planification financière qui échange avec la DG et coordonne l'ensemble du processus de confection du budget (incluant la conception et l'envoi des enveloppes budgétaires aux services centraux et aux arrondissements, la collecte de l'information et la participation aux différents comités),
 - La Direction financement, placement et trésorerie qui travaille en collaboration avec la Direction du budget et de la planification financière afin de déterminer la capacité financière de la Ville et ainsi établir une enveloppe budgétaire à respecter pour les investissements financés par emprunt⁵. La Direction financement, placement et trésorerie prépare également le budget préliminaire de la dette avec les hypothèses et les scénarios transmis par la Direction du budget et de la planification financière. Plusieurs données sont mises à jour afin de déterminer le Programme d'emprunt des 10 prochaines années et le ratio d'endettement de la Ville;
- ◆ Les services centraux, les arrondissements et les organismes paramunicipaux qui préparent leur budget et qui iront le défendre.

De plus, en support à la confection du PDI, le Service de la planification stratégique et de la performance organisationnelle (SPSPO) est mandaté pour l'élaboration d'une stratégie de gestion des actifs ainsi que la coordination de sa mise en œuvre.

Préalablement à la mise en œuvre de cette stratégie de gestion des actifs, une évaluation de l'état des actifs doit être réalisée pour notamment :

- ◆ définir les niveaux de services attendus;
- ◆ élaborer une stratégie financière à long terme permettant de maintenir les niveaux de services en respectant la capacité financière de la Ville.

En vertu de la *Directive sur la connaissance de l'état des actifs*, en vigueur depuis 2018, des bilans annuels ont été produits.

⁵ Excluant les investissements de la Société de transport de Montréal.

2. Objectif de l’audit, critères d’évaluation et portée des travaux

2.1. Objectif

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d’audit de l’optimisation des ressources portant sur le « *Processus budgétaire – volet PDI : Planification des investissements* ». Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit a pour objectif de s’assurer que la Ville dispose de stratégies qui lui permettent de planifier ses investissements en immobilisations en fonction de ses besoins à long terme, de ses ressources financières et de sa vision stratégique.

2.2. Critères d’évaluation

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l’objectif de l’audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et obtenir un niveau d’assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés ci-dessous.

- ◆ Une stratégie est élaborée afin de prévoir les investissements requis, de les prioriser et de les réaliser au moment opportun. Cette stratégie comporte notamment :
 - la détermination des besoins pour assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus,
 - la prévision des besoins futurs découlant de la vision stratégique de la Ville et de l’évolution urbaine,
 - une approche permettant d’optimiser la valeur des projets et programmes d’investissements en fonction des besoins et des ressources disponibles, de les planifier au moment opportun et d’assurer une vigie sur les occasions et les risques;
- ◆ Un plan financier à long terme est élaboré afin d’assurer la disponibilité des sommes requises pour le maintien et le développement des actifs, incluant les coûts d’entretien et d’exploitation sur l’ensemble de leur cycle de vie, ainsi que le coût de la dette, et ce, en respectant la capacité financière de la Ville;
- ◆ Une stratégie équilibrée de financement des investissements existe et permet d’optimiser le choix des modes de financement, de maintenir l’équité intergénérationnelle et de respecter le niveau d’endettement établi en fonction de la capacité financière de la Ville;
- ◆ Les enveloppes budgétaires allouées aux services centraux et aux arrondissements tiennent compte des stratégies adoptées et des priorités organisationnelles;
- ◆ Des mécanismes de reddition de comptes sont en place pour informer les instances concernant la mise en œuvre des stratégies d’investissement et de financement.

La vérificatrice générale de la Ville applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

2.3. Portée des travaux

Nos travaux d'audit ont porté sur le processus de planification des investissements qui a donné lieu à l'élaboration du PDI 2022-2031, et qui s'est déroulé entre janvier et décembre 2021. Pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Nos travaux ont été réalisés entre les mois de juin 2021 et septembre 2022. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en avril 2023.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès de la DG et du SF.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de validations, aux gestionnaires concernés au sein des unités d'affaires (UA) auditées et à la DG. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de chacune des UA concernées et à la DG pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations présentées dans ce rapport.

3. Résultats de l’audit

3.1. L’information concernant les besoins visant à assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus est incomplète

3.1.1. Processus de consultation publique

Comme le prévoient les bonnes pratiques, la participation des citoyennes et citoyens au processus de planification des investissements est importante puisqu’ils paient et utilisent les infrastructures. Ainsi, des sondages et consultations publiques pourraient permettre de connaître leur degré de satisfaction à l’égard des niveaux de services existants et de leur volonté à payer pour un niveau de services moindre ou plus élevé.

Nos travaux nous ont permis de constater qu’un processus de consultation publique avait été mis en place par la Ville, depuis l’exercice budgétaire 2020, afin de connaître l’opinion des citoyennes et citoyens sur ses choix budgétaires à venir.

Les gestionnaires rencontrés nous ont mentionné que ce processus de consultation n’avait pas pour objectif de sonder le degré de satisfaction des citoyennes et citoyens quant aux niveaux de services attendus en lien avec les infrastructures de la Ville, mais que le processus était plutôt axé sur des enjeux relatifs au budget de fonctionnement (BF).

Or, à la page 13 du document de consultation publique 2022, il est indiqué que le budget de la Ville comprend 2 volets, soit le BF et le PDI. Nous n’avons pas retracé dans ce document de précisions indiquant que la consultation ne porte que sur le BF. De plus, dans la section concernant la transition écologique, il est mentionné que :

« Le programme décennal d’immobilisations intégrera dans son processus des actions afin de rendre compte des objectifs du Plan Climat 2020-2030. Ces actions permettront de bonifier et d’ajuster des projets et des programmes, en cours ou à venir, pour maximiser l’impact des investissements. »

Afin d’éliminer la confusion relative à la portée de la consultation prébudgétaire, il y aurait lieu de bonifier le document de consultation en précisant que l’exercice ne vise que le BF, si tel est le cas.

Nous sommes d’avis que le processus de consultation publique dans le cadre d’une planification budgétaire des investissements à long terme devrait avant tout être un exercice intégré au processus de gestion des actifs et permettre d’adresser les enjeux budgétaires significatifs.

Par ailleurs, deux recommandations formulées par la Commission sur les finances et l'administration à la suite de la « Consultation prébudgétaire 2022 » portaient spécifiquement sur le financement des investissements en immobilisations. Elles sont libellées comme suit :

« R-5. Assurer la soutenabilité de la dette en maîtrisant l'endettement et démontrant la capacité de contenir le rythme des dépenses.

R-6. Maintenir à un niveau raisonnable – en tenant compte du contexte actuel consécutif à la pandémie – la stratégie de paiement au comptant des immobilisations. »⁶

Bien que la consultation publique ait pu démontrer le souci de la Ville de connaître l'opinion des citoyennes et citoyens sur les priorités qu'elle s'est données en rapport avec le plan stratégique *Montréal 2030*, il serait pertinent d'en préciser la portée.

RECOMMANDATION

3.1.1.A.

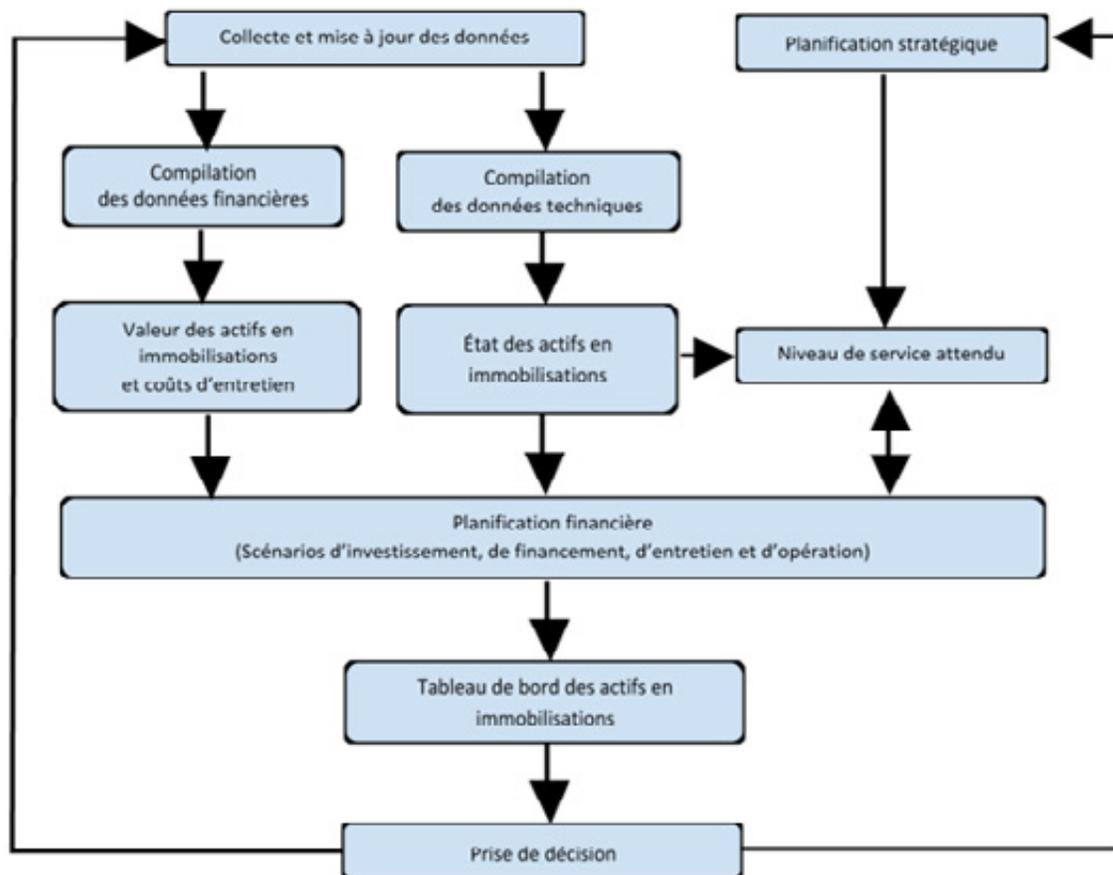
Nous recommandons à la Direction générale de clarifier l'objectif de la consultation prébudgétaire quant aux enjeux budgétaires significatifs liés au programme décennal d'immobilisations.

3.1.2. Pratiques de la Ville de Montréal en matière de gestion des actifs

La gestion des actifs en immobilisations est une approche stratégique intégrée permettant de gérer les immobilisations et caractérisée par plusieurs paramètres, dont la valeur de l'actif, la gestion du cycle de vie et l'évaluation du risque. La démarche de la Ville englobe toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre en matière d'acquisition, d'exploitation, d'entretien, de réhabilitation et du remplacement d'actifs. La démarche globale est présentée à la figure 2 ci-après.

⁶ « Consultation prébudgétaire 2022 » - Rapport et recommandations, rapport déposé au CM et CG les 14 et 17 juin 2021.

FIGURE 2 | DÉMARCHE GLOBALE DE GESTION DES ACTIFS



Source : Guide de gestion des actifs en immobilisations à l’intention des gestionnaires municipaux, Centre d’expertise et de recherche en infrastructures urbaines, 2014, page 4.

En lien avec les meilleures pratiques, nous avons analysé les outils mis en place par la Ville pour effectuer la gestion des actifs.

3.1.2.1. Planification des investissements en matière d’équipements et d’infrastructures

Politique sur les équipements et les infrastructures

Étant donné que la planification en matière d’équipements et d’infrastructures est un aspect incontournable d’une gestion financière responsable, la Ville s’est dotée de la *Politique sur les équipements et les infrastructures*, entrée en vigueur le 20 mars 2018⁷.

⁷ Une nouvelle version de cette politique est entrée en vigueur en janvier 2023.

Le but de la *Politique sur les équipements et les infrastructures* est de déterminer les activités de planification nécessaires pour maintenir les équipements et les infrastructures de la Ville en bon état de fonctionnement et de les remplacer au moment opportun. Les objectifs de cette politique sont les suivants :

- ◆ Se donner un PMI qui propose une planification sur 10 ans et un PTI/PDI de qualité⁸;
- ◆ Gérer de façon économique les équipements et les infrastructures;
- ◆ Faire l'inventaire pour connaître l'envergure, la qualité et l'état de l'actif immobilier;
- ◆ S'assurer que la situation budgétaire ne sera pas déstabilisée par des dépenses non planifiées.

Les pratiques de gestion préconisées par le biais de la *Politique sur les équipements et les infrastructures* consistent notamment à ce que la Ville :

- ◆ dispose d'un inventaire exhaustif et permanent de son actif immobilier;
- ◆ s'assure que l'actif immobilier soit en bonne condition. La Ville doit notamment :
 - évaluer le risque que des éléments subissent des bris ou une usure prématurée,
 - fixer des objectifs sur l'état des actifs à maintenir,
 - concevoir un programme structuré d'entretien préventif;
- ◆ élabore une stratégie d'allocation des ressources. Une planification efficiente d'allocation des ressources est essentielle pour assurer une augmentation de la réalisation des projets et des programmes dans le respect des coûts et des délais fixés et établir une planification à long terme de leur financement.

Parmi les pratiques de gestion préconisées par la *Politique sur les équipements et les infrastructures*, en vigueur en 2022, il est mentionné que :

« La Ville affecte prioritairement les montants alloués au PTI (au moins 75 % de l'enveloppe annuelle) à la protection des équipements et des infrastructures et le solde, à des projets de développement »⁹.

Or, notre examen du ratio protection/développement budgété révèle que le ratio de 75/25 n'a pas été respecté au cours des exercices 2019 à 2022. Le ratio applicable aux projets ou aux programmes dédiés à la protection des actifs par rapport au ratio des projets dédiés au développement au cours de ces exercices est présenté au tableau 1.

⁸ En janvier 2023, cet énoncé est remplacé par : « ...se donner un programme décennal d'immobilisations de qualité qui propose une planification sur 10 ans ».

⁹ En janvier 2023, ce passage est modifié comme suit : « La Ville affecte prioritairement les montants alloués au PDI (une cible de 75 % de l'enveloppe annuelle) à la protection des équipements et des infrastructures et le solde, à des projets de développement ».

TABLEAU 1 | **RATIO – INVESTISSEMENTS DÉDIÉS À LA PROTECTION ET AU DÉVELOPPEMENT**

PROGRAMME TRIENNAL D’IMMOBILISATIONS/ PROGRAMME DÉCENNAL D’IMMOBILISATIONS	ANNÉE	MONTANT TOTAL PROGRAMME TRIENNAL D’IMMOBILISATIONS/ PROGRAMME DÉCENNAL D’IMMOBILISATIONS (EN M\$)	PROJETS ET PROGRAMMES DÉDIÉS À LA PROTECTION		PROJETS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT	
			MONTANT (EN M\$)	POURCENTAGE	MONTANT (EN M\$)	POURCENTAGE
2019-2021	2019	6 495,9	4 642,6	71,5 %	1 853,3	28,5 %
2020-2022	2020	6 066,4	4 239,4	69,9 %	1 827,0	30,1 %
2021-2030	2021	18 693,3	13 369,7	71,5 %	5 323,6	28,5 %
2022-2031	2022	19 539,8	13 734,3	70,3 %	5 805,5	29,7 %

Source: PDI 2022-2031, tableau 160, page 253.

Bien que ces données soient présentées dans le PDI et que ce dernier a été approuvé, nous n’avons retracé aucune évidence d’approbation formelle des dérogations par le CM. Or, la *Politique sur les équipements et les infrastructures* précise que toute dérogation à cette politique doit être approuvée.

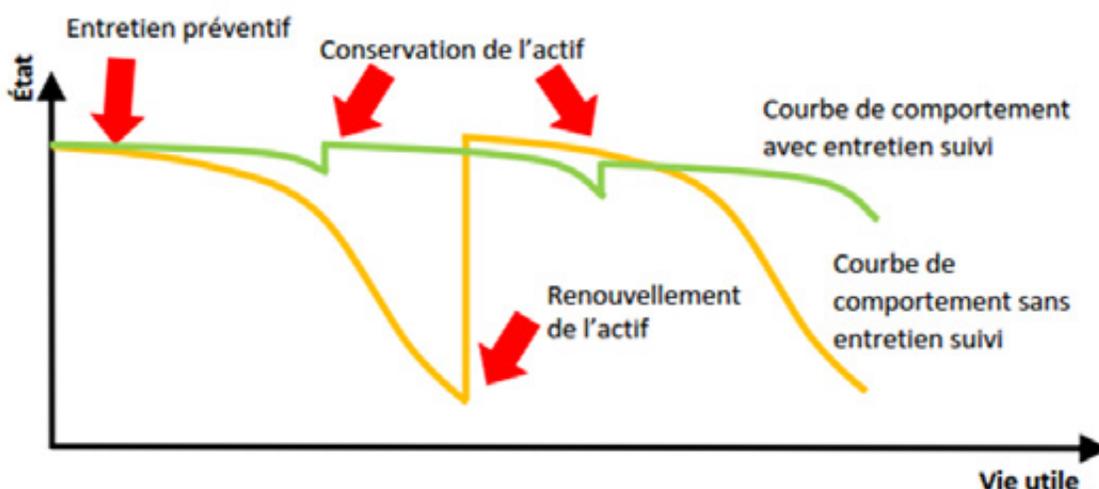
De plus, bien que les paramètres de la Politique sur les équipements et les infrastructures quant au seuil minimum affecté prioritairement à la protection des équipements et infrastructures ont été modifiés dans la version de janvier 2023. L’indicateur « d’au moins 75 % » a été modifié pour « une cible de 75 % », et se lit maintenant comme suit: « *La Ville affecte prioritairement les montants alloués au PDI (une cible de 75 % de l’enveloppe annuelle) à la protection des équipements et des infrastructures et le solde, à des projets de développement.* »

Nous constatons que l’atteinte de cette cible est d’au moins inférieur de 10 points de base par rapport à la cible pour les années 2022-2026 comme le démontre le tableau figurant l’annexe 5.3. du présent rapport. Il y a lieu de se questionner sur l’impact que peut causer cet écart sur l’objectif du maintien et de la protection des actifs du fait que cette cible n’est pas atteinte au cours des 5 prochaines années.

Directive sur la connaissance de l’état des actifs

La connaissance de l’état des actifs constitue une étape incontournable en vue de mettre en place une stratégie de gestion des actifs de la Ville.

Les meilleures pratiques préconisent une planification quant à l’entretien des actifs afin d’obtenir un rendement optimal, comme présenté à la figure 3 ci-après.

FIGURE 3 | RENDEMENT D'UN ACTIF EN FONCTION DE SON ENTRETIEN

Légende : La courbe de comportement avec entretien suivi (en vert) montre des activités d'entretien et de réhabilitation tout au long de la vie utile de l'actif. Cette approche facilite la conservation de l'actif. Les coûts engendrés par cette stratégie seront moins élevés que ceux générés par une approche réactive (en jaune).

Source : Guide de gestion des actifs en immobilisations à l'intention des élu·es et élus municipaux, Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, février 2015, p.3.

En complément à la *Politique sur les équipements et les infrastructures*, la DG a émis en 2018 un encadrement administratif portant sur la connaissance de la condition réelle de l'ensemble des actifs de la Ville, dont l'application relève du SPSPO. La politique a été mise à jour en octobre 2020.

Selon la *Directive sur la connaissance de l'état des actifs*, chaque UA doit s'assurer qu'une évaluation de l'ensemble des actifs dont elle a la responsabilité soit réalisée, et ce, à compter de sa date d'entrée en vigueur, et à tous les cinq ans au maximum, ou selon les meilleures pratiques reconnues en matière de gestion des actifs.

De plus, chaque UA a la responsabilité de soumettre un bilan annuel de l'état de ses actifs au plus tard le 31 janvier de chaque année. Ce bilan annuel doit tenir compte des investissements et des actions posées sur les actifs chaque année afin de connaître l'évolution de leur état.

À cet effet, dans le cadre de son bilan du 31 janvier 2022, présenté à la DG, le SPSPO a notamment formulé les constatations suivantes :

- ◆ Pour certaines UA, les catégories et sous-catégories d'actifs concernant la valeur de remplacement des actifs¹⁰ recensés sont manquantes;
- ◆ Absence quant à la qualification de l'état de certains actifs recensés;
- ◆ Données incomplètes au niveau des arrondissements;
- ◆ Données incomplètes concernant l'état des actifs de la catégorie « parcs, espaces verts et terrains de jeux »;

¹⁰ Représente le coût de reconstruction ou d'acquisition des actifs de la Ville.

- ◆ Près de 20 % des actifs recensés et évalués sont en mauvais et très mauvais états¹¹;
- ◆ Le cycle de cinq ans pour un audit n’est pas respecté, plusieurs UA ont présenté des données incomplètes et la grande majorité des arrondissements n’a pas fourni d’information à ce sujet;
- ◆ Le déficit de maintien d’actifs¹² n’est pas inscrit pour plusieurs UA quant à leur bilan pour plusieurs ou toutes les catégories d’actifs sous leurs responsabilités;
- ◆ Les investissements projetés au PDI ne sont pas suffisants pour combler les besoins d’investissements annuels moyens identifiés par les UA.

Selon le plan d’action¹³ pour le déploiement du système de gestion des actifs, proposé par le SPSPPO à la DG, un plan de gestion des actifs devrait être déposé par les services centraux en 2025, et en 2026 par les arrondissements. Pour y arriver, il est nécessaire de parfaire préalablement la connaissance des actifs pour l’ensemble des UA.

Or, le SPSPPO est tributaire de la collaboration des UA, dont certaines n’ont toujours pas fourni de données, par exemple :

- ◆ le pourcentage d’actifs qui ont fait l’objet d’un audit au cours de la dernière année;
- ◆ pour certains actifs, leur valeur de remplacement (VAR) après trois exercices.

À la lumière du travail effectué jusqu’à présent par le SPSPPO et les UA pour arriver à obtenir un portrait exhaustif de l’état des actifs, nous pouvons constater qu’il s’agit d’une tâche colossale, mais essentielle et préalable à la mise en œuvre éventuelle d’une stratégie de gestion des actifs efficace. Des mesures devront être mises en place pour ne pas compromettre les échéanciers proposés par le SPSPPO pour la livraison du plan de gestion des actifs.

En raison de la capacité financière limitée de la Ville et de l’état de ses actifs, dont plusieurs approchent la fin de vie utile, la gestion des actifs est devenue un exercice essentiel. C’est dans cette optique qu’une stratégie de gestion des actifs devrait permettre à la Ville d’optimiser le rendement de ceux-ci et de maintenir son offre de services.

RECOMMANDATION **3.1.2.1.A.**

Nous recommandons à la Direction générale de définir les rôles et responsabilités des parties prenantes afin que le Service de la planification stratégique et de la performance organisationnelle :

- ◆ obtienne l’adhésion de ces dernières pour la réalisation de son plan d’action;
- ◆ dispose des données requises relativement aux actifs en temps opportun, en vue de la mise en œuvre d’une stratégie de gestion des actifs.

¹¹ La grille des indices de l’état des actifs est présentée à l’annexe 5.6.

¹² Permet d’identifier la somme des investissements requis pour rétablir l’état des actifs à un niveau satisfaisant (C).

¹³ Préparé en juin 2022 et mis à jour en mars 2023.

3.1.2.2. Priorisation des projets et portefeuille de projets

Nos travaux ont révélé qu'il n'existe pas de portefeuille recensant l'ensemble des programmes et des projets mis à part la liste des projets inscrits au PDI pour lequel des fiches projets sont remplies par les services centraux et les organismes paramunicipaux. À titre informatif, une fiche projet est présentée à l'annexe 5.4. Par ailleurs, de telles fiches projets ne sont pas remplies par les arrondissements.

Notre examen des fiches projets inscrites au PDI 2022-2031 nous a également permis de constater l'absence de certaines informations pertinentes servant notamment à prioriser le projet ou le programme, ou bien à évaluer son impact financier sur le budget de fonctionnement (BF), dont celles-ci :

- ◆ L'état de l'actif (pour les projets ou programmes visant la protection d'actifs existants);
- ◆ La catégorie d'actifs;
- ◆ Pour les années 6 à 10 du PDI, la ventilation annuelle des données financières suivantes :
 - L'investissement planifié,
 - Les sources externes¹⁴ de financement,
 - Le paiement au comptant prévu,
 - L'impact sur le BF¹⁵;
- ◆ Une analyse prenant en compte plusieurs critères comme les priorités organisationnelles, les niveaux de services souhaités visant à établir une cote de priorité.

L'utilisation d'un portefeuille de projets regroupant l'ensemble des informations pertinentes relatives aux programmes ou aux projets, en phase de planification ou d'exécution, incluant ceux sous la responsabilité des arrondissements, permettrait de réduire les risques que la priorisation des projets ne soit pas arrimée avec les besoins et la future stratégie de gestion des actifs. Cela permettrait également d'estimer les impacts financiers sur le BF.

RECOMMANDATION 3.1.2.2.A.

Nous recommandons à la Direction générale de se doter d'un portefeuille exhaustif des projets en cours, prêts à être exécutés ou en développement, reposant sur des fiches projets complètes et à jour, tout en y incluant ceux sous la responsabilité des arrondissements.

RECOMMANDATION 3.1.2.2.B.

Nous recommandons à la Direction générale que les fiches projets soient bonifiées pour inclure toutes les informations pertinentes à la priorisation des projets et permettre une évaluation de leur faisabilité en fonction du programme décennal d'immobilisations et des capacités financières de la Ville de Montréal.

¹⁴ Subvention dette, subvention comptant ou contribution des promoteurs.

¹⁵ Dépenses ponctuelles, dépenses récurrentes annuelles ou nombre d'années-personnes requis.

3.1.3. Élaboration d’une stratégie de gestion des actifs

Lors de nos travaux, une stratégie de gestion des actifs était en cours d’élaboration¹⁶. Nous avons examiné l’ensemble des documents disponibles et évalué, selon les meilleures pratiques, dans quelle mesure l’ensemble des politiques et directives en vigueur concernant le choix et le financement des investissements étaient arrimées avec :

- ◆ les besoins en infrastructures et équipements;
- ◆ la gestion financière et de la dette;
- ◆ la vision du développement stratégique de la Ville.

L’élaboration d’une stratégie de gestion des actifs de la Ville devrait permettre notamment :

- ◆ d’aligner les objectifs et les ressources avec les niveaux de services convenus;
- ◆ de faciliter la planification des projets selon les priorités établies;
- ◆ de faire face aux risques menaçant la viabilité des services offerts.

Un lien doit donc être établi entre les objectifs stratégiques de la Ville et les niveaux tactiques et opérationnels. Aussi, afin d’assurer l’utilité du document, nous sommes d’avis que des cibles à atteindre et des indicateurs de résultats devraient y figurer, ce que nous n’avons pas retracé. Sans ces renseignements, l’utilité en serait de beaucoup réduite.

Nous croyons également qu’il est pertinent, par le biais de cette stratégie, de mettre en place une gestion des actifs municipaux qui s’intègre à l’élaboration du PDI, afin que l’ensemble des dimensions associées à cette gestion soient considérées, notamment avec les informations suivantes :

- ◆ Les catégories d’actifs;
- ◆ Les niveaux de services;
- ◆ Le cycle de vie.

De plus, un lien explicite avec le cadre financier de la Ville et la gestion de sa dette devrait être fait, ce que nous n’avons pas retracé, diminuant ainsi la pertinence de l’exercice.

Les documents d’accompagnement (les politiques et les directives en vigueur) de la stratégie de gestion des actifs à venir semblent couvrir tout le champ d’application de la gestion des actifs. Par contre, il est difficile d’y trouver les informations nécessaires à la prise de décisions. Il y aurait donc lieu d’y intégrer les différentes politiques ou les références pertinentes à celles-ci ayant un impact sur la gestion des actifs. Ceci diminuerait le risque de ne pas tenir compte de l’ensemble des paramètres à prendre en considération pour une gestion intégrée des actifs (notamment ceux de la *Politique de la gestion de la dette* et de la *Politique des infrastructures et équipements*).

¹⁶ Selon les gestionnaires rencontrés, les cibles d’investissements et de financement détaillées au PMI ne sont plus suivies depuis la mise en place du PDI en 2021.

RECOMMANDATION

3.1.3.A.

Nous recommandons à la Direction générale d'inclure à la stratégie de gestion des actifs les éléments permettant de faire le lien avec la prise de décisions, soit :

- ◆ un lien explicite avec le cadre financier de la Ville de Montréal et la gestion de sa dette;
- ◆ les besoins d'investissements et la capacité de financement de la Ville de Montréal;
- ◆ des cibles à atteindre et des indicateurs de résultats.

RECOMMANDATION

3.1.3.B.

Nous recommandons à la Direction générale d'optimiser la structure de ses politiques liées à sa future stratégie de gestion des actifs, soit en les intégrant dans celle-ci ou en s'assurant d'y inclure les références pertinentes.

3.2. Un plan financier qui ne permet pas d'assurer la disponibilité des sommes requises à long terme pour le maintien et le développement des actifs

Afin d'assurer la disponibilité des sommes requises pour le maintien et le développement des actifs, incluant les coûts d'entretien et d'exploitation sur leur cycle de vie et les coûts de financement, tout en respectant la capacité financière de la Ville, un plan financier à long terme doit être élaboré.

Selon les meilleures pratiques, la budgétisation sur une période pluriannuelle contribue à l'amélioration de l'allocation des ressources et à assurer une prestation de services plus efficace, en plus de fournir aux gestionnaires de la prévisibilité.

À l'inverse, un processus budgétaire annuel a le désavantage de donner peu de marge de manœuvre dans l'allocation des ressources et permet difficilement de faire le lien avec les stratégies financières et les besoins lors de la prise de décisions.

Par ailleurs, la *Loi sur les cités et villes* exige que les villes atteignent l'équilibre budgétaire sur une base annuelle. La *Politique d'équilibre budgétaire* de la Ville détermine les mécanismes d'encadrement et les outils nécessaires au maintien de cet équilibre, et ce, sur une base annuelle et pluriannuelle. Les pratiques de gestion suivantes sont énoncées dans la *Politique d'équilibre budgétaire* :

- ◆ « À l'occasion de la préparation du PTI, il est nécessaire de prévoir l'incidence, à court et moyen terme, de chaque projet sur le budget de fonctionnement... »;
- ◆ Les pratiques de gestion à cet effet consistent à préparer des projections de coûts de fonctionnement et de revenus pour une période de trois à cinq ans afin de déterminer l'effet des décisions budgétaires courantes sur les budgets futurs de la Ville.

Bien qu’il soit exigé dans la *Politique d’équilibre budgétaire* de prévoir l’incidence à court et moyen terme de chaque projet sur le BF, cela n’est pas appliqué puisque l’exercice d’équilibrage n’est fait que pour l’année à venir seulement au cadre financier. Conséquemment, des projets entrepris ou planifiés pourraient ne pas avoir les crédits budgétaires nécessaires afin de pourvoir à l’exploitation et à l’entretien des actifs pendant l’entièreté de leur durée de vie utile, comme cela est démontré par certaines UA.

Au-delà du fait que le cadre financier soit équilibré sur une seule année, nous avons également examiné dans quelle mesure les impacts financiers sur le BF des programmes ou projets inscrits au PDI ont été pris en considération dans l’établissement du cadre financier.

Évaluation de l’impact des investissements sur le budget de fonctionnement

Nous avons constaté que les impacts du PDI sur le BF ne sont pas considérés pour l’ensemble des projets et programmes, ce qui sous-évalue les dépenses à prévoir au cadre financier de même que le déséquilibre financier anticipé pour les prochaines années.

En effet, selon l’information contenue dans les fiches projets, les dépenses ponctuelles et récurrentes liées aux projets et aux programmes d’immobilisations, ayant un impact sur le BF de 2022, sont de 27,4 M\$ alors que le cadre financier prévoit un montant de 4 M\$. Pour la période de 5 ans couverte par le cadre financier 2022-2026, l’écart totalise plus de 328 M\$. Le tableau suivant présente ces écarts.

TABLEAU 2 | **ÉCART ENTRE LES MONTANTS PRÉVUS AU CADRE FINANCIER ET CEUX DES FICHES PROJETS**

ANNÉE	MONTANT PAR ANNÉE (EN MILLIERS DE \$)					TOTAL
	2022	2023	2024	2025	2026	
Montants présentés au cadre financier	3 980,0	10 555,4	3 607,6	632,0	170,5	18 945,5
Montants présentés dans les fiches projets ^[a]	27 380,0	47 819,0	65 607,0	94 274,0	112 062,0	347 142,0
ÉCART	(23 400,0)	(37 263,6)	(61 999,4)	(93 642,0)	(111 891,5)	(328 196,5)

[a] Ces montants incluent les dépenses récurrentes et non récurrentes, mais ils excluent le nombre d’années-personnes additionnelles présenté dans les fiches projets.

Source: Cadre financier 2022-2026 élaboré par le SF au 6 décembre 2021 et du document PDI 2022-2031 - fiches projets détaillées.

De plus, l’information présentée au cadre financier concerne quelques projets d’investissements seulement, soit la modernisation de l’usine Pierrefonds, le projet de désinfection de la station d’épuration des eaux usées Jean-R.-Marcotte et les centres de traitement des matières organiques.

Selon le SF, l'écart entre l'information présentée au cadre financier et celle des fiches projets serait notamment dû au fait que ces documents n'ont pas les mêmes objectifs. Le cadre financier présente le BF additionnel attribué aux services centraux pour les nouvelles immobilisations prévues tandis que les fiches projets incluent les coûts de fonctionnement additionnels déterminés par les services pour chacun des projets et programmes d'immobilisations pris isolément. Toutefois, devant l'ampleur des écarts observés quant au nombre de projets considérés et aux montants, nous nous questionnons quant à la justesse de l'impact d'évaluation des investissements en immobilisations sur le BF.

Par ailleurs, bien que la Ville évalue sa capacité financière sur une période de 10 ans à l'aide de prévisions et d'hypothèses visant à déterminer ses besoins d'emprunt et le ratio d'endettement projeté selon les investissements prévus au PDI, ces projections sont insuffisantes pour évaluer la soutenabilité budgétaire à long terme. Elles ne tiennent pas compte de l'effet de la hausse des coûts de fonctionnement et d'entretien des immobilisations sur les prévisions et les hypothèses utilisées.

Ainsi, ni le cadre financier élaboré ni les projections du ratio d'endettement effectuées ne permettent actuellement à la Ville de démontrer que le BF sera suffisant pour soutenir la réalisation du PDI.

RECOMMANDATION
3.2.A.

Nous recommandons à la Direction générale, avec la collaboration du Service des finances, de s'assurer que :

- ◆ l'ensemble des documents utilisés pour l'élaboration du programme décennal d'immobilisations soient établis sur la même base que ce dernier;
- ◆ tous les coûts de fonctionnement additionnels soient pris en compte afin d'évaluer de manière plus complète la capacité financière de la Ville de Montréal et la soutenabilité budgétaire.

3.3. Des stratégies de financement des investissements existent, mais ne sont pas entièrement suivies

Les politiques financières de la Ville, notamment celle relative à la gestion de la dette et celle portant sur les sources de revenus, incluent des stratégies ou des mesures pour orienter les décisions en matière d'investissement et de financement et assurer une saine gestion des finances de la Ville. Aussi, le PMI élaboré par la Ville en 2014 prévoyait des stratégies pour augmenter les investissements sur une période de 10 ans et en assurer le financement¹⁷.

¹⁷ Selon les gestionnaires rencontrés, les cibles d'investissements et de financement détaillées au PMI ne sont plus suivies depuis la mise en place du PDI en 2021.

Politique de la gestion de la dette

La *Politique de la gestion de la dette*¹⁸ stipule que la Ville doit se donner une stratégie de financement des dépenses en immobilisations. Les pratiques de gestion qui s’y rattachent mentionnent notamment que :

- ◆ les dépenses en immobilisations doivent être financées principalement par l’emprunt à long terme pour des raisons d’équité intergénérationnelle;
- ◆ la Ville va tenter d’augmenter le paiement au comptant des dépenses en immobilisations à caractère récurrent, telles que les dépenses liées à la réhabilitation des infrastructures qui sont requises de façon continue.

La *Politique de la gestion de la dette*¹⁹ prévoit également que la Ville adopte une stratégie pour corriger le niveau d’endettement et lui redonner une marge de manœuvre.

Nos travaux ont démontré que 2 des 5 mesures prévues dans la *Politique de la gestion de la dette* quant à la mise en œuvre de cette stratégie n’ont pas été appliquées en tout temps (voir le tableau 3).

TABLEAU 3 | MESURES PRÉVUES DANS LA POLITIQUE DE LA GESTION DE LA DETTE

MESURE	APPLIQUÉE	NON APPLIQUÉE
Constituer des réserves de fonds supérieures à la normale	x	
Prévoir une contribution volontaire de 5 M\$ ^[a] annuellement pour rembourser la dette	x	
Affecter 50 % des économies d’intérêts annuelles pour rembourser la dette	x	
Affecter 10 % des surplus annuels pour rembourser la dette		x
Faire le point annuellement sur le degré de réalisation des objectifs		x

[a] Ce montant doit être haussé d’un minimum de 10 % chaque année.

Source: Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

¹⁸ *Politique de la gestion de la dette* de la Ville, adoptée en 2004, mise à jour en décembre 2008 et en mars 2018, 1^{er} énoncé – La Ville doit se donner une stratégie de financement des dépenses en immobilisations.

¹⁹ IDEM, 2^e énoncé – La Ville doit gérer sa dette avec prudence.

Concernant les réserves de fonds, nous avons constaté qu'elles ont considérablement augmenté, bien qu'aucun objectif précis n'ait été déterminé par la Ville. Une réserve financière pour le paiement au comptant des immobilisations a été constituée en 2014 et des sommes importantes y ont été versées, notamment au cours des 3 dernières années. Le montant autorisé de cette réserve était de 300 M\$ au départ et a été haussé à 1 050 G\$ en 2020.

Pour ce qui est de la contribution volontaire et de l'affectation de 50 % des économies d'intérêts, elles ont été effectuées chaque année depuis l'adoption de la *Politique de la gestion de la dette*, ce qui a permis de réduire considérablement le montant de la dette. Une somme de 665 M\$ provenant de ces contributions et affectations a été utilisée au 31 décembre 2021, soit 638,4 M\$ pour rembourser la dette et 26,7 M\$ pour payer des immobilisations au comptant.

Cependant, la mesure visant à affecter 10 % des surplus annuels pour rembourser la dette a été appliquée partiellement. En effet, selon notre analyse des surplus annuels et des affectations de la Ville depuis l'adoption de la politique en 2004, aucune somme n'a été affectée avant 2019. De 2019 à 2021, un rattrapage a été effectué puisqu'un total de 189,3 M\$ a été affecté, soit 7 % du total. Ainsi, le total des sommes affectées est inférieur de 77,8 M\$ à celui qui aurait dû être déterminé selon la *Politique de la gestion de la dette* (voir le tableau 4).

TABLEAU 4 | **ÉCART ENTRE LES AFFECTATIONS CALCULÉES ET CELLES EFFECTUÉES**

ANNÉE FINANCIÈRE	SURPLUS	AFFECTATIONS CALCULÉES	EXCÉDENTS AFFECTÉS	AFFECTATIONS UTILISÉES	SOLDE DE L'EXCÉDENT AFFECTÉ	ÉCART ANNUEL	ÉCART CUMULÉ
2004 à 2018	1 880 157	188 068	-	-	-	188 068	188 068
2019	250 859	25 086	40 000	-	40 000	(14 914)	173 154
2020	246 996	24 700	40 000	(40 000)	-	(15 300)	157 854
2021	293 073	29 307	109 307	-	109 307	(80 000)	77 854
TOTAL	2 671 085	267 161	189 307	(40 000)	149 307	77 854	77 854

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

De plus, une grande part du montant de 189,3 M\$ qui a été réservé aux fins du remboursement de la dette n'a pas encore été utilisée. Seule une somme de 40 M\$ a été utilisée en 2020 pour payer des immobilisations au comptant. Ainsi, au moment de nos travaux, 149,3 M\$ se retrouvaient toujours dans l'excédent de fonctionnement affecté de la Ville. Si l'on ajoute ce montant à celui qui aurait dû être affecté, soit 77,8 M\$, la dette aurait pu être réduite d'un montant additionnel de 227 M\$. Nous n'avons pas pu par ailleurs obtenir de confirmation que les décisions de ne pas affecter les surplus avant 2018 et de ne pas utiliser toutes les sommes disponibles pour rembourser la dette furent approuvées par les instances. Selon, nos discussions avec le SF, la politique ne dicte pas son utilisation, et celle-ci demeure un choix stratégique.

Nous comprenons bien que l’application d’une politique peut laisser une telle latitude, mais nous sommes d’avis qu’il y aurait place à amélioration dans la divulgation et la reddition de comptes de la mise en place des décisions appliquées.

Aussi, selon la *Politique de la gestion de la dette*, la Ville doit se fixer un plafond d’endettement²⁰ et il y est de plus précisé que « ...toute dérogation à cette Politique doit, sur recommandation du CE, faire l’objet d’une approbation par le CM et le CG ». Nos travaux ont démontré que ces approbations ont été obtenues lorsque la Ville a dépassé la limite qu’elle a déterminée pour le ratio d’endettement²¹ et que le coût annuel net de la dette à la charge des contribuables n’a jamais dépassé le ratio maximal autorisé par la *Politique de la gestion de la dette*.

Nous avons cependant constaté que les éléments à prendre en compte dans le calcul du ratio d’endettement ne sont pas clairement définis, par exemple :

- ◆ l’inclusion des affectations provenant de l’excédent accumulé et des réserves financières dans les revenus annuels;
- ◆ l’exclusion de la dette actuarielle initiale des régimes de retraite des employés de l’ancienne Ville s’élevant à plus de 800 M\$.

Comme l’inclusion ou non de ces éléments a une incidence non négligeable sur le ratio d’endettement, ils devraient être précisés et documentés afin qu’il n’y ait pas d’ambiguïté dans l’interprétation du ratio.

Aussi, d’autres exigences et principes énoncés dans la *Politique de la gestion de la dette* gagneraient à être précisés afin de faciliter leur compréhension et d’orienter la prise de décisions en matière de financement. Par exemple, on y mentionne que la Ville va tenter d’augmenter le paiement au comptant des dépenses en immobilisations récurrentes, sans toutefois déterminer une cible qui pourrait être prise en considération lors de l’élaboration des stratégies de financement.

Nous avons finalement constaté que la Ville fait un suivi de la contribution volontaire effectuée pour rembourser la dette dans le cadre de la reddition de comptes. Cependant, elle n’a pas fait le point annuellement, de manière formelle et précise, sur le degré d’atteinte des objectifs en considérant l’ensemble des mesures prévues pour améliorer le niveau d’endettement. Cela lui aurait notamment permis de mettre en lumière le fait que l’affectation des surplus annuels pour rembourser la dette n’était pas toujours effectuée, de rectifier le tir en temps opportun ou de réviser la stratégie qu’elle a adoptée pour corriger le niveau d’endettement.

Les mécanismes d’encadrement actuels devraient donc être bonifiés afin que la DG et les instances disposent d’une information suffisante pour s’assurer que les mesures et balises de la *Politique de la gestion de la dette* soient appliquées et pour déterminer si des ajustements et précisions doivent y être apportés sur une base périodique. À titre d’exemple, la *Politique de la gestion de la dette* à long terme d’une ville de plus de 100 000 habitants contient une disposition relative au suivi et à la reddition de comptes ainsi qu’une autre prévoyant la mise à jour de cette politique tous les 5 ans.

²⁰ Une 1^{re} limite a été déterminée (ratio d’endettement) qui consiste à limiter le niveau de la dette directe et indirecte nette à 100 % des revenus annuels. Une 2^e limite stipule que le coût annuel net de la dette à la charge des contribuables ne doit pas dépasser 16 % des dépenses de fonctionnement.

²¹ GDD1183894003, pour la dérogation temporaire de la limite du ratio d’endettement de l’année 2019 et le GDD1193894001, pour la dérogation temporaire de cette limite pour les années 2020 à 2026.

Politique des sources de revenus

La *Politique des sources de revenus* mentionne que la Ville poursuit notamment l'objectif de faire des choix de financement qui lui assure une situation budgétaire saine et une prestation stable des services publics. On y indique entre autres que la Ville cherchera à tirer le maximum des programmes de subvention et de financement offerts aux municipalités par les gouvernements provincial et fédéral et qu'elle devra éviter de prendre des engagements financiers qui pourraient la conduire à engager des frais dépassant le financement de ces programmes²².

Lors de nos travaux, nous avons constaté que les subventions gouvernementales reçues varient considérablement d'une année à l'autre, particulièrement depuis 2018, et que sauf pour les années 2016 et 2021, elles ont été inférieures à celles prévues aux PTI/PDI.

TABLEAU 5 | **ÉCART ENTRE LES MONTANTS PRÉVUS AU PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS/PROGRAMME DÉCENNAL D'IMMOBILISATIONS ET LES MONTANTS RÉELS**

	MONTANTS PRÉVUS AU PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS/ PROGRAMME DÉCENNAL D'IMMOBILISATIONS PAR RAPPORT AUX MONTANTS RÉELS PAR ANNÉE (EN MILLIONS \$)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES PRÉVUES AU BUDGET	287,3	287,1	380,7	259,0	212,0	330,6	327,2	2 083,9
SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES RÉALISÉES SELON LA REDDITION DE COMPTES	272,3	322,0	315,7	198,0	158,6	69,0	452,7 ^[a]	1 788,3
ÉCART	15,0	(34,9)	65,0	61,0	53,4	261,6	(125,5)	295,6

[a] Cette somme inclut une subvention de 56 M\$ reçue pour le collecteur Saint-Pierre, mais qui n'était pas prévue au budget ainsi que celle de 327 M\$ prévu au budget de 2020 pour le « Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec ».

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

Ces données démontrent que les objectifs de financement des investissements par les programmes de subventions n'ont pas été atteints globalement. Étant donné que les sommes non perçues doivent être financées par d'autres sources, une analyse des écarts historiques et de leur cause permettrait à la Ville d'évaluer si les montants de subventions qu'elle prévoit au PDI sont toujours appropriés de même que ses stratégies de financement.

²² *Politique des sources de revenus* de la Ville, adoptée en 2004, révisée en mars 2018, Premier énoncé – Sur le financement des services publics.

Programme montréalais d’immobilisations : perspectives 2015-2024

Le PMI a été élaboré par la DG lors de la préparation du PTI 2015-2017. Un écart important a été constaté entre les besoins annuels d’entretien et de réfection des infrastructures et les investissements effectués nécessitaient alors un réalignement majeur du PTI. Ainsi, une croissance des investissements et une planification sur 10 ans ont été proposées afin d’atteindre, à terme, la cible d’investissement annuel de 2,1 G\$, comparativement à la moyenne annuelle prévue au PTI 2014-2016, soit 1,3 G\$.

Cette croissance devait être financée par des paiements au comptant supplémentaires, croissants et récurrents, et des emprunts annuels additionnels temporaires, décroissants et non récurrents, pour les années 2015 à 2019. Afin de respecter le cadre financier adopté par la Ville, notamment en ce qui concerne les limites déterminées pour le plafond d’endettement, une augmentation substantielle des paiements au comptant était prévue. Les stratégies de financement du PMI étaient donc liées aux pratiques de gestion de la dette et aux stratégies et balises qui y sont prévues. Les annexes 5.7. à 5.9. présentent la hausse des investissements prévue dans le PMI de même que la stratégie de financement de cette augmentation.

Nous avons constaté que le PMI n’a pas été approuvé formellement par le CM et qu’il n’a pas fait l’objet d’une évaluation et d’un suivi permettant d’en démontrer la faisabilité au regard du cadre financier de la Ville et de ses politiques financières. Des écarts entre les montants déterminés dans le PMI et les montants prévus aux PTI sont d’ailleurs apparus dès les premières années de sa mise en œuvre. En effet, selon une analyse que nous avons effectuée pour la période 2015-2020 :

- ◆ les investissements réalisés ont été inférieurs à ceux prévus au PMI de 1,5 G\$;
- ◆ les paiements au comptant inférieurs de 234 M\$;
- ◆ les emprunts furent supérieurs de 568 M\$ à ceux prévus au PMI.

Les annexes 5.7. à 5.9. présentent ces écarts de même que leur évolution dans le temps.

Par ailleurs, dès décembre 2017, un dépassement de la limite de 100 %²³ déterminée pour le ratio d’endettement était anticipé par la Ville et nécessitait l’adoption de nouvelles stratégies afin de corriger le tir. Ce dépassement était prévisible puisque des projections effectuées lors de l’élaboration du PTI 2015-2017 démontraient que le ratio serait de 96 % en 2015, de 105 % en 2016 et de 115 % en 2017.

Une dérogation temporaire à la *Politique de la gestion de la dette* a donc dû être approuvée en décembre 2018, pour l’année 2019, afin de hausser la limite du ratio à 115 %. Une 2^e dérogation fut également approuvée à la fin de l’année 2019, cette fois pour la période 2020 à 2026, jusqu’à un maximum de 120 %, dans le contexte où l’augmentation continue des dépenses en immobilisations rendait impossible l’atteinte de l’objectif avant 2027. Le SF a alors été mandaté pour élaborer une stratégie financière et fiscale afin d’assurer le retour du ratio d’endettement à l’intérieur des balises actuelles de la Politique.

²³ Selon la *Politique de la gestion de la dette*, la Ville limite le niveau de sa dette directe et indirecte nette à 100 % des revenus annuels.

Depuis 2021, les stratégies d'investissement et de financement sont élaborées sur une base annuelle et sont intégrées dans le PDI. Au PDI 2021-2030, il était mentionné que :

« Depuis 2015, la Ville a mis en place plusieurs mesures afin d'accroître substantiellement ses réalisations en investissement. [...] Cet accroissement important des dépenses en immobilisations a accentué le recours à l'emprunt de façon plus marquée que prévu. Cette situation a eu pour effet d'augmenter la pression sur la dette de la Ville. Ainsi, dans l'optique de ne pas alourdir le fardeau fiscal des propriétaires montréalais, il importe d'établir une planification des investissements pour les années à venir qui soit en adéquation avec la capacité financière de la Ville. »

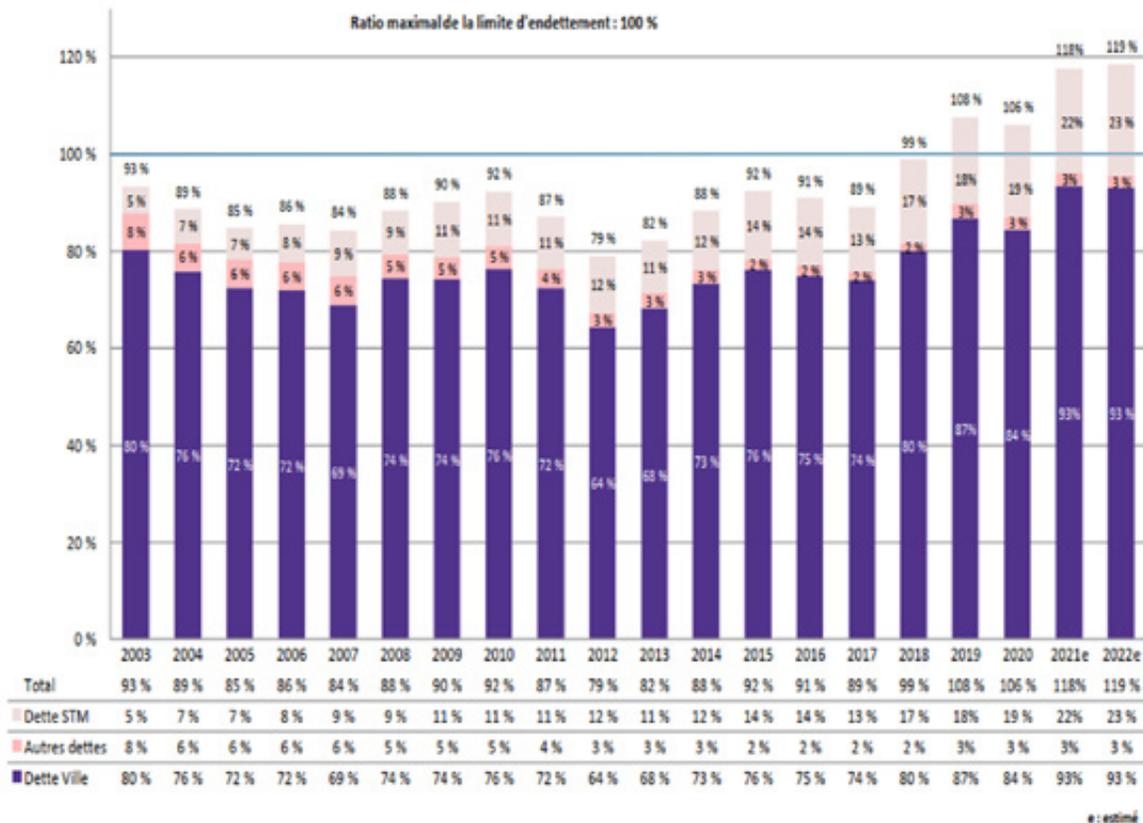
Il était également mentionné dans le PDI 2022-2031 que la Ville poursuit son réalignement majeur du programme d'investissement amorcé en 2015 et que les stratégies retenues depuis, en termes monétaires, consistent à :

- ◆ stabiliser le programme d'immobilisations à des dépenses annuelles d'environ 2 G\$ par année;
- ◆ maintenir la stratégie d'accroissement des paiements au comptant – ce qui représente, pour les années 2022 à 2024, un versement total de 1 380 M\$, soit 353 M\$ pour 2022, 460 M\$ pour 2023 et 567 M\$ pour 2024.

Bien que la Ville procède à une révision de ses stratégies et prévisions en matière d'investissement et de financement lors de la préparation du PDI, aucun plan d'action ou plan de redressement formel chiffré n'a été adopté pour assurer le retour du ratio d'endettement sous la barre de 100 %. Conséquemment, la Ville ne peut démontrer, sur une base annuelle, que les actions prises ont porté fruit et que l'objectif sera atteint au moment convenu.

Une reddition de comptes de la performance, réalisée par rapport aux objectifs, serait pertinente dans le contexte où, comme le démontre la figure 4 présentée ci-après, le ratio d'endettement augmente, bien que comme présenté aux annexes 5.7. à 5.9., les investissements aient diminué depuis 2019.

FIGURE 4 | **ÉVOLUTION DU RATIO D’ENDETTEMENT DE LA VILLE DE MONTRÉAL**



Source: Budget 2022 – PDI 2022-2031, p.297.

Par ailleurs, la Ville ne fait pas le point régulièrement en ce qui concerne :

- ◆ le degré de réalisation de l’ensemble des objectifs et des stratégies qu’elle a déterminé en matière de financement;
- ◆ les données des systèmes de gestion budgétaire du programme décennal d’immobilisations (INVESTI) et Système intégré Montréal (SIMON) concernant la nature récurrente ou non des acquisitions d’immobilisations qui ne sont pas utilisées afin d’évaluer si la Ville a augmenté le paiement au comptant des dépenses à caractère récurrent, comme il est stipulé dans la Politique de la gestion de la dette, et ce, afin d’assurer l’équité intergénérationnelle.

Elle a mis en œuvre différentes stratégies, notamment celle d’augmenter les paiements au comptant et des mesures pour corriger le niveau d’endettement, mais celles-ci ne sont pas intégrées et suivies dans une perspective globale. La Ville est donc contrainte d’agir de manière réactive et d’adopter des stratégies financières annuelles différentes de celles qu’elle avait prévues, lorsqu’elle constate une hausse du ratio d’endettement ou un déséquilibre budgétaire.

L’adoption d’une stratégie globale d’investissement et de financement, regroupant toutes les stratégies et mesures qu’elle a adoptées à cet égard, permettrait de déterminer en temps opportun les changements à y apporter. De plus, l’arrimage entre cette stratégie, un plan

financier à long terme et une stratégie de gestion des actifs, permettrait à la Ville d'anticiper les enjeux financiers et de déterminer les mesures à prendre pour atteindre ses objectifs à moyen et à long terme. Cela lui permettrait également de démontrer publiquement son engagement à mettre en œuvre cette stratégie et à rendre compte de sa performance à cet égard.

RECOMMANDATION

3.3.A.

Nous recommandons à la Direction générale :

- ◆ d'élaborer une stratégie globale d'investissement et de financement des dépenses en immobilisations, sur laquelle le programme décennal d'immobilisations viendrait s'appuyer;
- ◆ d'y regrouper l'ensemble des stratégies et des mesures adoptées pour assurer une saine gestion des actifs, de la dette et de la situation financière de la Ville de Montréal;
- ◆ de faire approuver cette stratégie par les instances appropriées.

RECOMMANDATION

3.3.B.

Nous recommandons à la Direction générale de :

- ◆ procéder à une évaluation périodique du degré de réalisation de la stratégie globale adoptée en matière d'investissement et de financement des dépenses en immobilisations;
- ◆ déterminer et prendre en temps opportun les mesures permettant d'atteindre les objectifs poursuivis à moyen et long terme.

RECOMMANDATION

3.3.C.

Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que la *Politique de la gestion de la dette* soit plus précise en ce qui a trait aux approbations requises pour justifier toutes les dérogations et que son contenu soit actualisé périodiquement pour qu'elle reflète la stratégie globale d'investissement et de financement.

RECOMMANDATION

3.3.D.

Nous recommandons au Service des finances de :

- ◆ préparer un plan d'action chiffré permettant d'assurer le retour du ratio d'endettement sous la limite déterminée dans la *Politique de la gestion de la dette*;
- ◆ faire approuver ce plan d'action par les instances appropriées.

3.4. La répartition des enveloppes budgétaires aux unités d’affaires est effectuée sur une base historique plutôt qu’en fonction des priorités

En vue de la confection du PDI, des orientations budgétaires sont préparées annuellement à l’intention des arrondissements et des services centraux.

« Pour ce qui est des directives budgétaires de 2022, afin de guider les unités d’affaires dans la confection de leur portefeuille de projets à inscrire au PDI, il leur est demandé de « Prioriser avant tout, les investissements visant tant le maintien régulier d’actifs que le rattrapage du déficit d’entretien afin de conserver ou rétablir un niveau de service satisfaisant (protection) » et ensuite, de prioriser selon les critères suivants :

- ◆ Projets en cours de réalisation
- ◆ Projets urgents de mise aux normes
- ◆ Projets financés par des tiers
- ◆ Dépenses visant le maintien des actifs²⁴ ».

À la suite de la transmission des enveloppes et de la sélection des projets par les services centraux, plusieurs autres étapes doivent être franchies avant l’adoption du PDI par les instances, soit :

- ◆ l’approbation des fiches projets, la validation et la consolidation de l’information;
- ◆ les rencontres de présentation du PDI à la DG et aux comités du budget;
- ◆ le processus d’arbitrage des demandes additionnelles;
- ◆ la mise à jour des fiches projets et la consolidation de l’information.

La présentation des projets a lieu dans un premier temps devant le comité de budget administratif. Dans un second temps, il y a une deuxième présentation au comité de budget politique pour lequel la présidente ou le président du CE est membre. Finalement, une troisième présentation est effectuée au CE.

Des séances d’arbitrage sont également prévues afin de permettre aux unités d’affaires (UA de présenter des demandes additionnelles concernant des projets qui n’ont pu être inclus dans leur enveloppe budgétaire initiale.

La dotation budgétaire aux arrondissements est balisée par les articles 144 et 144.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*, métropole du Québec. Celle-ci demeure à leur discrétion et sera approuvée par leur conseil d’arrondissement respectif.

En matière de gestion des actifs, les meilleures pratiques suggèrent que pour prioriser les projets adéquatement, une analyse multicritères²⁵ quantifiée devrait être documentée. Il faut chercher à faire un arrimage avec les priorités de l’Administration municipale secteur par secteur, par catégories d’actifs, qui doivent être abordés distinctement.

²⁴ Orientations budgétaires - Budget de fonctionnement 2022 et programme décennal d’immobilisations 2022-2031.

²⁵ Des exemples de grilles d’évaluation pondérée de projets sont présentés au guide : Préparation annuelle du programme triennal d’immobilisations – Guide de bonnes pratiques, MAMH, 2022, pages 27 et 28.

Selon le processus en place, chaque UA effectue sa propre priorisation des projets sous sa responsabilité. Il n'existe donc pas d'analyse multicritères structurée et uniforme pour la priorisation de l'ensemble des investissements de la Ville. Ces façons de faire ne nous permettent pas d'obtenir l'assurance que les investissements sont planifiés de façon optimale.

En plus de ne pas prioriser les projets à inscrire au PDI de façon uniforme, le mode de répartition des enveloppes budgétaires entre les UA consiste essentiellement en une reconduction des mêmes enveloppes d'une année à l'autre. Selon l'information obtenue, le dernier exercice de restructuration budgétaire a été réalisé en 2015.

Notre examen des documents relatifs à l'élaboration du PDI 2022-2031 nous a permis de constater que les ajustements entre le PDI originalement déposé versus le PDI approuvé sont marginaux. Or, certaines UA nous ont mentionné être contraintes de réduire les investissements faute d'un budget suffisant et que le déficit d'entretien en sera affecté.

De plus, nos travaux nous ont permis de constater qu'en mai 2021, bien avant la transmission des enveloppes budgétaires du PDI aux UA, le comité budgétaire avait élaboré des stratégies visant à équilibrer le cadre financier pour l'année 2022 qui prévoyaient déjà des scénarios de réduction de dépenses. Rappelons que les dépenses supplémentaires émanant de nouveaux projets ne sont pas encore connues à cette étape du processus. Nous sommes bien conscients que la conjoncture économique complique l'exercice pour toutes les municipalités, mais le but est justement de ne pas être en mode réactif en permanence et de permettre une meilleure utilisation des ressources.

La reconduction sur une base historique des budgets octroyés aux UA n'est pas souhaitable. Les projets devraient être choisis en fonction des priorités déterminées par le biais d'une analyse multicritères structurée et non selon une répartition entre ces dernières. De plus, une appréciation du risque devrait être prise en compte lors de la priorisation. La façon de faire actuelle ne permet pas à la Ville de s'assurer de l'adéquation entre son plan stratégique, les priorités de l'Administration municipale, l'état des actifs, et les projets ou programmes inscrits au PDI.

RECOMMANDATION

3.4.A.

Nous recommandons à la Direction générale :

- ◆ de déterminer les priorités sur la base d'une analyse multicritères structurée et uniforme, et ce, pour l'ensemble des investissements;
- ◆ d'établir l'allocation des enveloppes budgétaires en conformité avec les priorités ainsi dégagées.

3.5. Les outils utilisés par la Ville de Montréal pour planifier et confectionner son programme décennal d’immobilisations sont désuets

Confection du programme décennal d’immobilisations et des fiches projets

L’élaboration du PDI requiert deux systèmes indépendants, soit le système INVESTI et le système SIMON.

Les informations budgétaires liées aux projets d’investissements sont saisies dans le système INVESTI. Ce système, en plus d’être désuet²⁶, ne permet pas, selon ses fonctionnalités actuelles, d’y intégrer les données qualitatives (les critères²⁷ permettant de justifier l’inscription du programme ou du projet au PDI) concernant chacun des projets.

Pour compenser cette problématique, les unités d’affaires (UA) doivent saisir l’ensemble des informations pertinentes pour chacune des fiches projets dans un chiffrier Excel. En effet, des gabarits de fiches projets PDI sont transmis et complétés par celles-ci qui les renvoient au SF pour consolidation. En raison des échanges qui suivent entre les UA et le SF, la fiche projet fait de nombreux allers-retours²⁸ générant ainsi des risques d’altération ou d’omissions, en plus de rendre inefficace le processus de confection du PDI.

De plus, comme la stratégie de gestion des actifs à venir devrait nécessiter de mettre en place un processus de priorisation harmonisé de l’ensemble des projets²⁹, il est à notre avis impératif pour la Ville de se doter d’un système permettant d’intégrer l’ensemble des données nécessaires à la confection d’un budget PDI. Ce système pourrait également avoir la capacité de générer de façon automatisée des rapports de gestion, afin d’éliminer les risques d’erreur de saisies et d’automatiser les étapes de validation.

Prévisions relatives au financement des investissements

Les scénarios analysés pour évaluer les besoins d’emprunt liés au PDI et prévoir le montant de la dette des 10 prochaines années, de même que les dépenses relatives au financement des investissements à inclure au budget et au cadre financier, sont effectués dans un chiffrier Excel. Cet outil n’est pas adapté aux besoins de la Ville en raison du :

- ◆ volume important de données à saisir et à analyser;
- ◆ temps requis pour le faire;
- ◆ risque d’erreurs lié à l’utilisation d’un chiffrier Excel.

²⁶ Localisé dans un environnement IBM, ce système est saturé puisqu’il ne permet pas de créer toutes les catégories d’actifs nécessaires. Il présente des données en milliers de dollars. De plus, il est difficile d’obtenir du soutien technique pour ce système.

²⁷ Par exemple, en lien avec l’état de l’actif, les besoins et les priorités de l’Administration municipale.

²⁸ Parfois, plus de 30 versions sont produites avant la version finale du budget.

²⁹ Projets en phase de développement et d’exécution, incluant les projets sous la responsabilité des arrondissements.

En effet, les systèmes d'information actuels, dont le système de gestion de la dette, ne permettent pas de calculer le ratio d'endettement en fonction des différents scénarios étudiés ni de réaliser des analyses de sensibilité. Et cela sans compter la lenteur associée à la mise à jour des données du système pour refléter les scénarios retenus aux différentes étapes du processus budgétaire et après l'adoption du PDI.

Faute d'interface entre le système de gestion de la dette et le système SIMON, l'identification des actifs à financer lors des émissions d'emprunt et le lien avec les règlements d'emprunt concernés ne sont pas automatisés et doivent être effectués manuellement à l'aide d'un rapport produit dans le système SIMON. Le processus de financement des immobilisations des municipalités étant complexe et nécessitant différentes données, par exemple quant à la nature capitalisable ou non des dépenses, l'utilisation d'outils intégrés et performants permettrait de faciliter ces opérations et de limiter le risque d'erreurs. Des données relatives aux acquisitions d'immobilisations erronées ou absentes du système SIMON ont d'ailleurs été constatées par la Division – Gestion de la dette et de la trésorerie, ce qui peut affecter les modes de financement de ces immobilisations.

Le système de gestion de la dette devra être remplacé au plus tard le 31 décembre 2023, puisqu'il ne pourra plus être soutenu par son fournisseur après cette date. À cet effet, la Direction du financement, placement et trésorerie s'est dotée d'une nouvelle application pour la gestion de la dette, actuellement en phase d'implantation, dont le déploiement est prévu pour l'automne 2023. Il est aussi prévu que cette direction se dote d'un outil plus performant pour la préparation du budget relatif à la dette, ce qui lui permettra d'être plus efficace et efficace au cours du processus budgétaire. Ces outils sont incontournables pour améliorer ce processus ainsi que celui relatif au financement des investissements en immobilisations.

RECOMMANDATION
3.5.A

Nous recommandons au Service des finances de se doter de moyens et d'outils plus performants et intégrés afin :

- ◆ d'optimiser les opérations visant à confectionner le plan décennal d'immobilisations et à préparer le budget relatif à la dette;
- ◆ de disposer des données requises pour optimiser l'arrimage entre les modes de financement des immobilisations et les stratégies de financement adoptées.

3.6. Une reddition de comptes ne renseignant pas parfaitement au sujet des hypothèses budgétaires et des résultats obtenus par rapport aux diverses stratégies mises en œuvre

Les renseignements permettant d’informer les élues et élus ainsi que les citoyennes et citoyens sur la mise en œuvre des stratégies d’investissement et de financement des immobilisations sont présentés dans le document budgétaire et dans la reddition de comptes financière annuelle.

Selon les bonnes pratiques, pour que la lectrice ou le lecteur soit à même d’évaluer le rendement, il importe, d’une part, que chacun des objectifs soit apparié avec une cible claire et crédible. D’autre part, il convient d’expliquer tout écart significatif entre les buts et l’issue réelle des activités. Il importe de connaître dans quelle mesure les résultats escomptés se sont concrétisés, et ce, afin que les élues et élus et les citoyennes et citoyens soient en mesure de bien évaluer la performance de la Ville.

Étude du budget et du programme décennal d’immobilisations par la Commission sur les finances et l’administration

Comme pour le BF, le PDI est adopté par le CM et le CG. La Commission sur les finances et l’administration est mandatée pour en faire l’étude afin d’éclairer leur prise de décisions et de recommander l’adoption ou non du PDI. Des présentations sont faites par les différents services lors de l’étude du budget par la Commission sur les finances et l’administration.

Des faits saillants ainsi que des renseignements relatifs à la gestion de la dette sont présentés par le SF. Par exemple, on y retrouve :

- ◆ les stratégies et orientations budgétaires retenues;
- ◆ la répartition des investissements prévus pour la protection des actifs et le développement;
- ◆ la répartition des sources de financement.

Toutefois, ces faits saillants contiennent peu d’informations complémentaires à celles présentées dans le document budgétaire, entre autres pour démontrer aux instances la faisabilité des stratégies de financement déterminées au regard de celles qui ont été mises en œuvre au cours des dernières années.

Information présentée dans le document budgétaire

Le PDI propose un plan de réalisation des projets³⁰ d’immobilisations. Il indique les sommes que la Ville prévoit consacrer à différents projets, au cours d’une période de 10 ans, en précisant les modes de financement auxquels elle compte recourir.

³⁰ Englobe également les programmes.

Dans le PDI 2022-2031, la Ville présente ses volontés concernant notamment :

- ◆ la priorisation des investissements en adéquation avec son plan stratégique *Montréal 2030*;
- ◆ l'investissement dans ses infrastructures vieillissantes;
- ◆ le maintien d'un accroissement de ses dépenses en immobilisations (depuis 2015), tout en tenant compte de sa capacité financière.

Il y est également mentionné que :

- ◆ la Ville continue de s'appuyer sur sa *Politique de la gestion de la dette*, dont des balises sont fixées en ce qui a trait notamment à l'endettement et au poids du service de la dette;
- ◆ la Ville poursuit le réalignement de son PMI entamé en 2015;
- ◆ le ratio limite d'endettement déroge à la *Politique de la gestion de la dette* en vertu d'une dérogation accordée par les CM et CG depuis 2019, que le retour sous la barre de 100 % est prévu pour 2027, et que le SF est mandaté pour élaborer une stratégie financière et fiscale à cet effet.

Ainsi, outre la mention du retour du ratio d'endettement sous la barre de 100 % en 2027, nous constatons qu'il n'existe pas d'objectifs spécifiques ni d'indicateurs permettant de faire un lien entre les orientations de la Ville et la gestion des actifs, de façon à démontrer les impacts des sommes investies sur la résorption du déficit de maintien des actifs ou sur l'atteinte des objectifs de développement.

L'information présentée ne permet pas aux instances d'apprécier adéquatement les hypothèses utilisées et dans quelle mesure les stratégies d'investissement et de financement prévues au cours de la période couverte par le PDI correspondent à celles qui ont été adoptées. À cet effet, nous avons constaté les faits suivants :

- ◆ Les paramètres utilisés pour déterminer les prévisions de revenus servant au calcul du ratio d'endettement, notamment le taux d'indexation et les sources de revenus considérées dans le calcul, ainsi que les facteurs qui permettront d'assurer la croissance des paiements au comptant de 107 M\$ par année au cours de la période du PDI ne sont pas présentés;
- ◆ Les prévisions d'emprunt présentées dans le PDI ne correspondent pas à celles du Programme d'emprunt que la Ville compte réaliser. En effet, les montants d'emprunt prévus au Programme d'emprunt adopté par la Ville sont basés sur un taux de réalisation du PDI de 80 %, alors que les montants présentés au PDI, pour les 10 prochaines années³¹, sont établis à l'aide du total des acquisitions d'immobilisations qui y sont prévues, soit 100 %. Cela fait en sorte que le lecteur peut interpréter, à tort, que la Ville compte investir toutes les sommes qu'elle présente dans son PDI et que le ratio d'endettement prévu repose sur ces sommes.

³¹ État des activités d'immobilisations et modes de financement – Budget.

Voici la définition que nous retraçons dans le PDI 2022-2031 :

« Il regroupe les projets d’investissements que la Ville prévoit d’effectuer sur son territoire au cours des 10 prochaines années pour entretenir ses infrastructures, favoriser le développement économique, culturel et social et améliorer la qualité de vie par un meilleur aménagement urbain. Différentes sources de financement sont requises pour ces investissements, notamment des emprunts à long terme. L’ensemble des emprunts ainsi contractés constitue la dette de la Ville. Une portion de celle-ci est remboursée annuellement et est incorporée dans les dépenses prévues au budget de fonctionnement. C’est ce que l’on appelle le service de la dette. »

Par ailleurs, dans le contexte où le ratio d’endettement dépasse la limite permise à la Politique de la gestion de la dette et doit se situer sous la barre de 100 % d’ici 2027, la publication du ratio anticipé au cours des 10 prochaines années permettrait aux élus et élus ainsi qu’aux citoyennes et citoyens d’évaluer dans quelle mesure la Ville pourra y parvenir.

Information présentée dans la reddition de comptes financière

La reddition de comptes financière est un document complémentaire au rapport financier et permet de présenter une information de gestion plus détaillée.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons cherché à savoir dans quelle mesure la reddition de comptes financière de la Ville pour l’exercice financier 2021 présente les résultats concernant les aspects suivants :

- ◆ L’information concernant la répartition des investissements entre le volet « protection » et le volet « développement » dans la *Politique des équipements et des infrastructures*;
- ◆ L’information concernant la dette et les autres sources de financement dans la *Politique de la gestion de la dette* et la *Politique des sources de revenus*;
- ◆ L’information concernant la stratégie de financement réalisée en regard de ce qui était prévu au PDI.

Nous avons constaté les faits suivants :

- ◆ La Ville rend compte adéquatement de son endettement et de son évolution;
- ◆ La Ville mentionne dans sa reddition de comptes financière qu’elle a opté depuis 2014 pour une stratégie visant à accroître substantiellement, d’année en année, la portion des investissements qui seront financés au comptant. Cependant, aucune information n’est présentée permettant de comparer les réalisations à ce qui avait été prévu à cet effet;
- ◆ La reddition de comptes financière annuelle ne présente pas de comparaison entre ce qui était prévu au PDI et ce qui a été réalisé, notamment en ce qui concerne les investissements, les paiements au comptant, le ratio d’endettement et les subventions gouvernementales relatives aux immobilisations. Par ailleurs, le document budgétaire présente de l’information sur les réalisations des cinq dernières années, sans toutefois les comparer à ce qui avait été prévu dans les budgets;

- ◆ Aucun renseignement n'est présenté concernant la proportion des investissements qui ont été consacrés à la protection des actifs³² afin de les comparer à ce qui a été prévu au PDI.

L'information présentée dans le PDI et la reddition de comptes financière pourrait être bonifiée, afin d'informer les instances de la Ville et sa population du résultat de la mise en œuvre des stratégies d'investissement et de financement. En effet, les écarts entre les prévisions et les résultats ne sont pas présentés, ce qui ne leur permet pas d'évaluer la performance budgétaire et l'atteinte des objectifs déterminés dans les stratégies adoptées.

**RECOMMANDATION
3.6.A.**

Nous recommandons à la Direction générale que le document budgétaire présente l'information permettant d'apprécier les investissements en immobilisations et les stratégies de financement, et ce, en précisant le ratio d'endettement annuel prévu et l'évolution de la dette pour la période du programme décennal d'immobilisations.

**RECOMMANDATION
3.6.B.**

Nous recommandons au Service des finances, dans sa reddition de comptes, de comparer les réalisations et les prévisions de manière à ce que l'on puisse apprécier la performance des stratégies d'investissement et de financement adoptées.

³² La *Politique des équipements et des infrastructures* prévoit comme cible un taux de 75 % alloué à la protection des équipements et infrastructures.

4. Conclusion

La Ville de Montréal (la Ville) est propriétaire d’actifs dont la valeur de remplacement est estimée à environ 66 milliards de dollars. La planification et la gestion financière de ses investissements sont actuellement balisées par différents encadrements administratifs et de 2015 à 2022³³, par le biais du Programme montréalais d’immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024 (PMI).

Considérant la capacité financière limitée de la Ville et l’état de ses actifs dont plusieurs approchent la fin de vie utile, une stratégie de gestion des actifs est en cours d’élaboration. L’objectif est de maintenir son offre de services et, dans la mesure du possible, d’obtenir un rendement optimal pour ses actifs.

Ceci dit, notre examen des différents encadrements administratifs et de leur application ainsi que le processus de confection du programme décennal d’immobilisations (PDI) et du cadre financier nous amènent à conclure que certaines pratiques visant à arrimer les besoins et les ressources financières à long terme, en adéquation avec la vision stratégique de la Ville, ne sont pas mises en œuvre, sans compter que les stratégies de planification et de financement des investissements en vigueur n’ont pas toutes été respectées.

De plus, les informations divulguées dans le document budgétaire et dans la reddition de comptes financière méritent d’être améliorées. Elles permettent difficilement d’évaluer dans quelle mesure le PDI est arrimé aux besoins de la Ville et est en adéquation avec la capacité financière à long terme de la Ville, et que les réalisations correspondent aux prévisions budgétaires.

Plus spécifiquement, les grands constats que nous tirons en lien avec les critères d’évaluation sont les suivants :

Détermination des besoins pour assurer le maintien des actifs à court, moyen et long terme en fonction de leur état, de leur cycle de vie et des niveaux de services attendus et outils de planification des opérations

- ◆ Le Bilan annuel du 31 janvier 2022, requis par la *Directive sur la connaissance de l’état des actifs* de la Ville, fait ressortir des manquements à la directive par les unités d’affaires, soit l’absence d’une qualification quant à l’état pour certains actifs recensés, du pourcentage d’actifs ayant fait l’objet d’un audit sur un cycle de 5 ans et l’inscription du déficit de maintien d’actifs. Or, pour permettre à la Ville de disposer d’un état des actifs complet et de définir par la suite sa stratégie de gestion des actifs, le travail à faire est colossal. La définition des rôles et responsabilités des parties prenantes et leur adhésion à cet exercice sont nécessaires.
- ◆ Afin d’éliminer toute confusion relativement à la portée de la consultation prébudgétaire, il y aurait lieu de bonifier le document de consultation en précisant celle-ci et ainsi s’assurer qu’elle a pour objectif de sonder le niveau de satisfaction des citoyennes et citoyens quant aux infrastructures de la Ville et conséquemment, d’influencer l’élaboration du PDI.

³³ Selon les gestionnaires rencontrés, les cibles d’investissements et de financement détaillées au PMI ne sont plus suivies depuis la mise en place du PDI en 2021.

- ◆ Il n'existe pas de portefeuille corporatif recensant l'ensemble des programmes et projets.
- ◆ Les outils technologiques utilisés pour la confection du PDI et des fiches projets, de même que pour les prévisions relatives au financement des investissements sont désuets et non adaptés aux besoins de la Ville, augmentant ainsi le risque d'erreurs et rendant inefficace le processus.

Existence d'un plan financier à long terme

- ◆ L'exercice d'équilibrage est fait seulement pour l'année à venir malgré le fait qu'il soit exigé dans la *Politique d'équilibre budgétaire* de prévoir l'incidence à court et moyen terme de chaque projet sur le budget de fonctionnement (BF).
- ◆ Les impacts du PDI sur le BF ne sont pas considérés pour l'ensemble des projets et programmes dans le cadre financier sous-évaluant les dépenses à prévoir à ce dernier.

Stratégies de financement des investissements

- ◆ Certaines mesures prévues dans la *Politique de la gestion de la dette* n'ont pas été appliquées.
- ◆ Pour la période 2015-2020, les investissements réalisés, de même que les paiements au comptant sont inférieurs à ceux prévus au PMI alors que les emprunts furent supérieurs sans que l'on retrouve les justifications nécessaires.

Répartition des enveloppes budgétaires entre les unités d'affaires

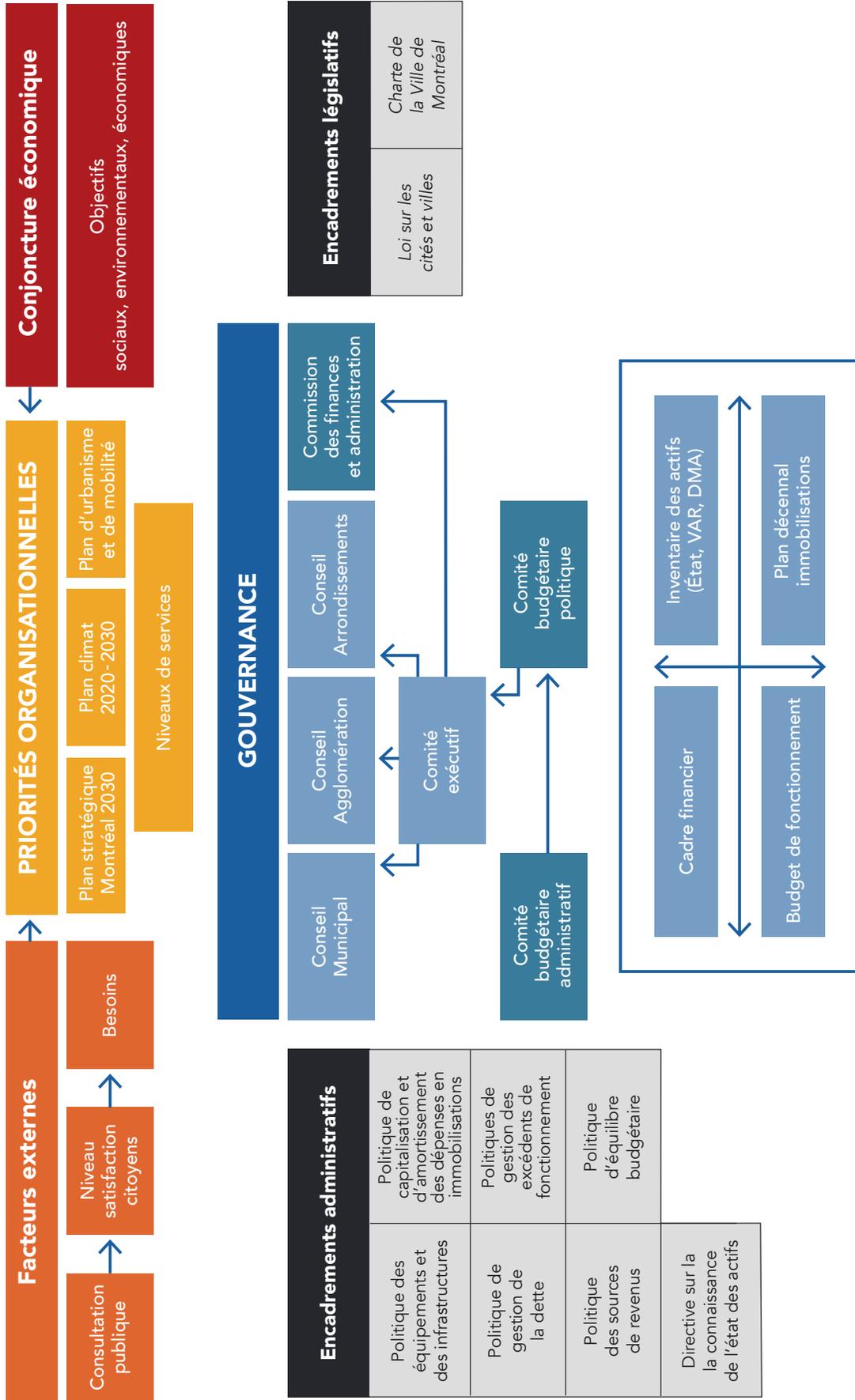
- ◆ Les enveloppes budgétaires sont réparties sur une base historique. Il n'existe pas d'analyse multicritères structurée et uniforme pour la priorisation de l'ensemble des investissements de la Ville.

Reddition de comptes

- ◆ Outre la mention du retour du ratio d'endettement sous la barre de 100 % en 2027, il n'existe pas d'objectifs spécifiques ni d'indicateurs permettant de faire un lien entre les orientations de la Ville et la gestion des actifs dans le document budgétaire.
- ◆ La reddition de comptes financière annuelle ne présente pas de données comparatives, entre ce qui était prévu au PDI, ce qui a été réalisé, notamment en ce qui concerne les investissements, les paiements au comptant, le ratio d'endettement et les subventions gouvernementales relatives aux immobilisations.

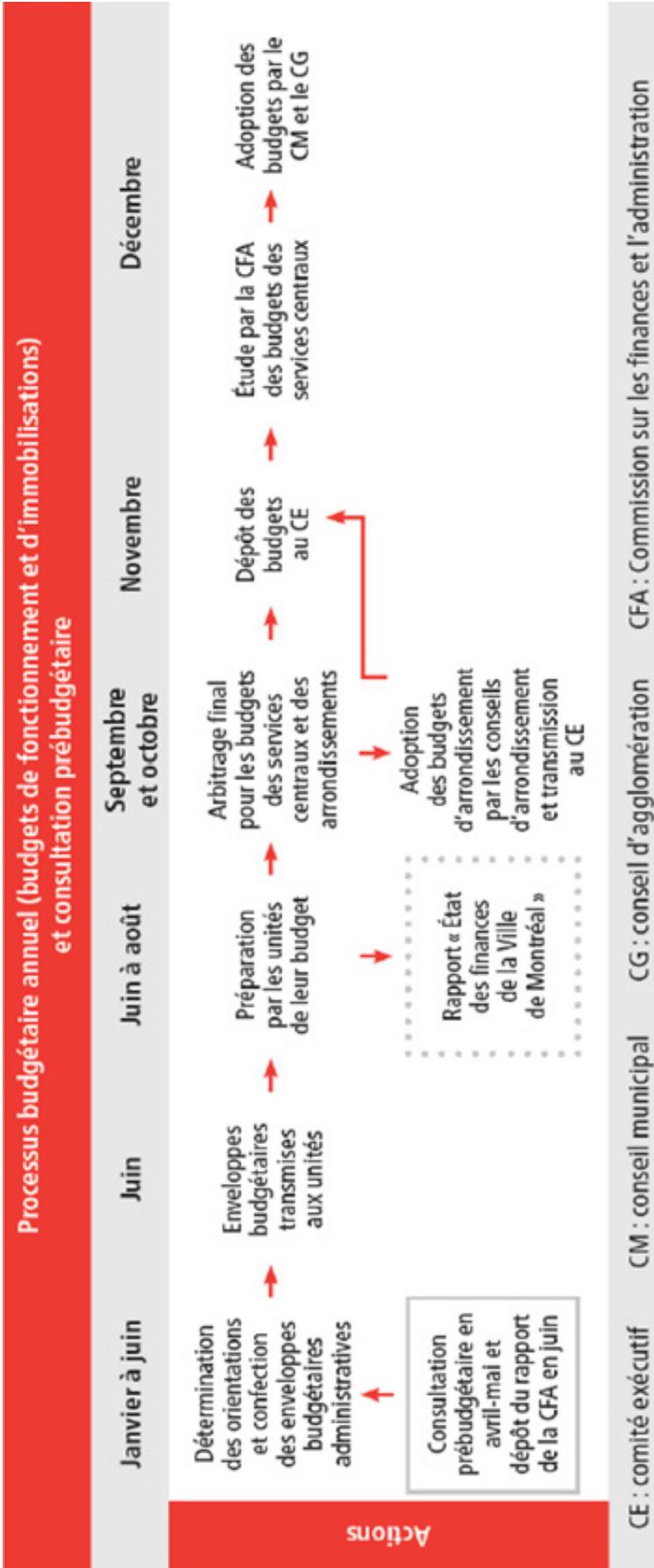
5. Annexes

5.1. Éléments influençant le processus d'élaboration du programme décennal d'immobilisations



Source : Figure produite par le Bureau du vérificateur général.

5.2. Processus budgétaire annuel



Source : Budget 2022 – PDI 2022-2031, figure 2.

5.3. Investissements par catégories d’actifs

Tableau 158 – Investissements par catégories d’actifs – Budget de la Ville de Montréal
(en millions de dollars)

Catégories d’actifs - Protection	2022	2023	2024	2025	2026	Total 2022-2026	Total 2027-2031	Total 2022-2031
Protection								
Infrastructures routières	367,4	366,3	333,8	369,9	379,2	1 816,6	2 008,0	3 824,6
Environnement et infrastructures souterraines	534,0	488,0	462,9	417,1	435,8	2 337,8	2 592,2	4 930,0
Parcs, espaces verts et terrains de jeux	164,7	151,4	158,3	140,5	140,1	755,0	682,0	1 437,0
Bâtiments et terrains	230,7	201,4	207,5	200,6	222,8	1 063,0	1 290,1	2 353,1
Véhicules	55,7	42,6	41,7	44,2	45,8	230,0	294,4	524,4
Ameublement et équipements de bureau	55,3	54,6	49,6	53,5	63,0	276,0	265,5	541,5
Machinerie, outillage spécialisé et équipements	15,0	13,4	11,6	11,2	9,9	61,1	62,6	123,7
Total – Investissements	1 422,8	1 317,7	1 265,4	1 237,0	1 296,6	6 539,5	7 194,8	13 734,3
Pourcentage - Protection	69,5 %	62,9 %	61,5 %	65,5 %	69,3 %	65,7 %	75,1 %	70,3 %

Source : Budget 2022 – PDI 2022-2031, page 253.

5.4. Exemple d'une fiche projet

FICHE DE PLANIFICATION PAR PROJET / PROGRAMME PDI 2022 - 2031												N° Fiche :		22_2301_017													
												Développement / protection		Protection													
IDENTIFICATION												Estimation du budget (Classe budgétaire)		L'ensemble des contingences et provisions représente un montant de plus de 40 % du budget du projet													
50035 Laboratoire de chimie (rénovation)												PROJET															
UNITÉ D'AFFAIRES												Hypothèse budgétaire		Commentaires													
2301 ENVIRONNEMENT																											
DESCRIPTION GÉNÉRALE																											
Nature du projet																											
Le projet consiste à rénover le Laboratoire de chimie afin de répondre à des aspects de santé et sécurité, d'ergonomie des postes de travail et d'optimisation des espaces de travail.																											
<p>Montréal 2030 : justification et bénéfices</p> <p>Contribution aux priorités du Plan stratégique Montréal 2030 : #1 (Performance L&E)</p> <p>Les activités de laboratoire permettent l'accès à des savoirs, pratiques et/ou contributeurs aux priorités de Montréal 2030 tel que :</p> <ul style="list-style-type: none"> -432 Jouer sur les technologies, l'innovation et le partage de données avec une perspective des technologies émergentes pour améliorer la prise de décision individuelle et collective; -433 Jouer à l'ensemble des Montréalaises et Montréalais des notions de santé et de qualité, et une réponse de proximité à leurs besoins. 																											
Test climat																											
Le changement des heures climatiques par le réchauffement global des températures provoque une grande croissance d'air espère à l'intérieur en contribuant le défil d'air en fonction de l'utilisation et de l'occupation du bâtiment afin de réduire le besoin de chauffage. Cette croissance favorise également l'efficacité énergétique d'une maison.																											
ADS *																											
* Les engagements sont inscrits en regard de la période d'exécution envisagée.																											
INDICATEURS PHYSIQUES																											
RÉELS																											
PLANNING																											
DESCRIPTION												2022		2023		2024		2025		2026		TOTAL					
COST BUDGET (milliers \$)												207		2 478		1 150		20		4 115		-		-		-	
Phases																											
Plans et devis																											
Travaux																											
Programme décennal d'immobilisations 2022-2031																											
INFORMATIONS FINANCIÈRES ADDITIONNELLES (milliers \$)												N° Emprunt		Montant du règlement													
												à venir		à venir													

5.5. Programme montréalais d’immobilisations (PMI) : perspectives 2015-2024

	2014 (en millions de \$)	2015 (en millions de \$)	2016 (en millions de \$)	2017 (en millions de \$)	2018 (en millions de \$)	2019 (en millions de \$)	2020 (en millions de \$)	2021 (en millions de \$)	2022 (en millions de \$)	2023 (en millions de \$)	2024 (en millions de \$)
INVESTISSEMENTS RECOMMANDÉS	1 233 \$	1 635 \$	1 706 \$	1 736 \$	1 766 \$	1 796 \$	1 776 \$	1 856 \$	1 936 \$	2 016 \$	2 096 \$
INVESTISSEMENTS PRÉVUS AU PTI 2014-2016 ^[a]	1 233 \$	1 255 \$	1 296 \$	1 296 \$	1 296 \$	1 296 \$	1 296 \$	1 296 \$	1 296 \$	1 296 \$	1 296 \$
INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES	- \$	380,0 \$	410,0 \$	440,0 \$	470,0 \$	500,0 \$	480,0 \$	560,0 \$	640,0 \$	720,0 \$	800,0 \$
STRATÉGIE DE FINANCEMENT											
PAIEMENTS AU COMPTANT SUPPLÉMENTAIRES	- \$	80 \$	160 \$	240 \$	320 \$	400 \$	480 \$	560 \$	640 \$	720 \$	800 \$
EMPRUNTS SUPPLÉMENTAIRES TEMPORAIRES	- \$	300 \$	250 \$	200 \$	150 \$	100 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
TOTAL	- \$	380,0 \$	410,0 \$	440,0 \$	470,0 \$	500,0 \$	480,0 \$	560,0 \$	640,0 \$	720,0 \$	800,0 \$

[a] Les investissements prévus au PTI 2014-2016 étaient maintenus dans les années suivantes par rapport à l’année 2016.

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général, avec des données présentées intégralement dans le Programme montréalais d’immobilisation (PMI) : perspectives 2015-2024, page 6.

5.6. État des actifs

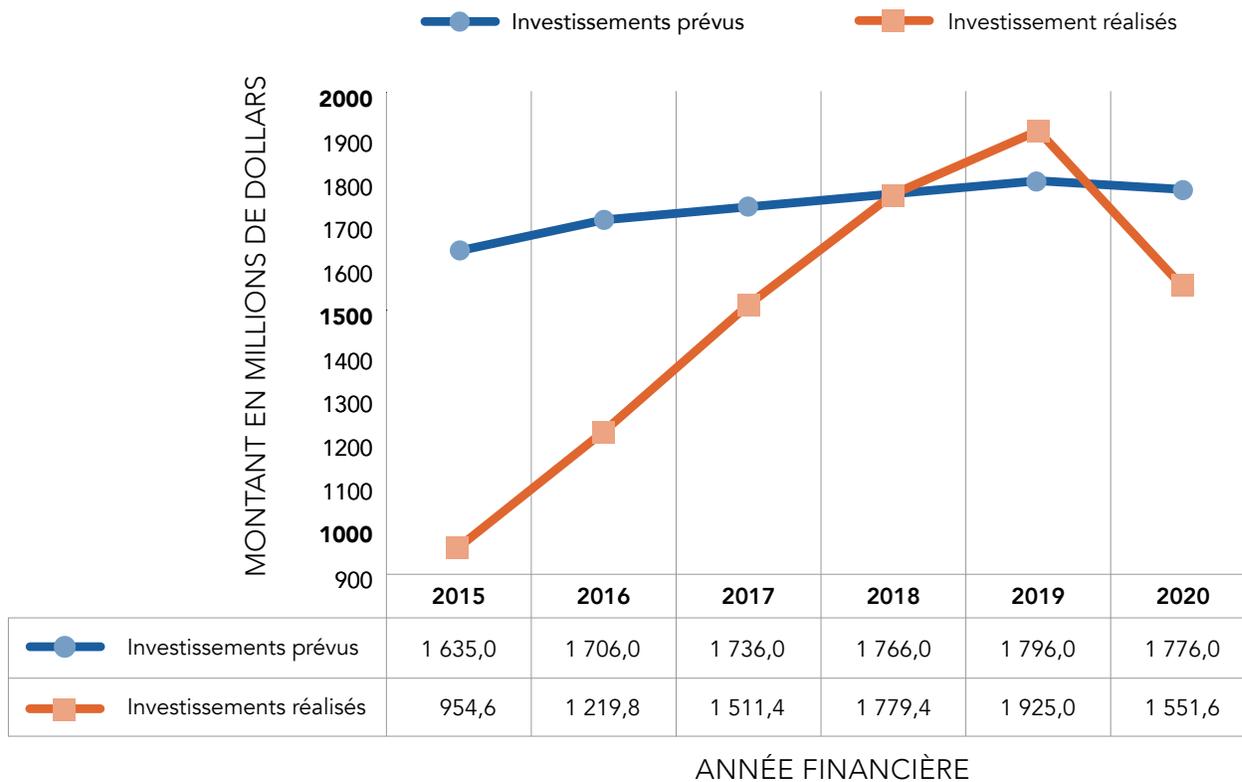
INDICE D'ÉTAT D'UN ACTIF MUNICIPAL ¹ (Immeuble, ouvrage de génie civil ou équipement significatif)		
Indice	État	Description
A	Très bon Satisfaisant pour l'avenir	L'actif est habituellement récent, bien entretenu ou remis à neuf. Il rend le service sans interruption ou ralentissement, assure la sécurité des personnes et n'affecte pas leur santé.
B	Bon Acceptable pour le moment	L'actif est dans un état acceptable. Il présente un niveau léger de dégradation et de défektivité. Il nécessite certains travaux de maintien d'actifs. Habituellement, il est à la moitié de sa vie utile. Des problèmes peuvent survenir occasionnellement, mais la sécurité et la santé des personnes n'est pas affectée.
C	Satisfaisant Suivi nécessaire	L'actif présente un niveau modéré de dégradation et de défektivité. Il nécessite régulièrement des travaux de maintien d'actifs. Habituellement, l'actif est dans son troisième tiers de vie utile. Des problèmes peuvent survenir occasionnellement, mais la sécurité et la santé des personnes n'est pas affectée. Au besoin, des mesures d'atténuation de risques sont en place.
Seuil d'état ²		
D	Mauvais Risque accru de compromettre le service	L'actif présente un niveau élevé de dégradation et de défektivité. Il nécessite des travaux de maintien d'actifs importants et parfois urgents. Habituellement, il approche de la fin de sa durée de vie utile. Des problèmes surviennent souvent, mais la sécurité et la santé des personnes n'est pas affectée. Au besoin, des mesures importantes d'atténuation de risques sont en place. Un rétablissement dans un état au moins satisfaisant, un remplacement ou une mise hors service de l'actif devrait être envisagé.
E	Très mauvais Insatisfaisant pour un usage prolongé	L'actif présente un niveau très élevé de dégradation et de défektivité; il peut même être inutilisable. Il nécessite des travaux de maintien d'actifs très importants et souvent urgents. Habituellement, il dépasse sa durée de vie utile. Des problèmes surviennent très souvent, mais la sécurité et la santé des personnes n'est pas affectée. Des mesures très importantes d'atténuation de risques sont en place. Un rétablissement dans un état au moins satisfaisant, un remplacement ou une mise hors service de l'actif s'impose.

1 Cette grille est adaptée du *Cadre de gestion des infrastructures 2015* de la Société québécoise des Infrastructures du Québec et de l'échelle d'évaluation de l'état des actifs du *Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes*.

2 Point de démarcation entre un actif dont l'état est jugé satisfaisant d'un autre dont l'état est jugé insatisfaisant, soit ce qui est en mauvais ou en très mauvais état. C'est aussi le point de démarcation entre un actif ayant généralement un déficit de maintien d'actifs, d'un autre qui n'en a pas.

Source: Connaissance de l'état des actifs (DIRECTIVE) – Annexe A.

5.7. Investissements prévus au Programme montréalais d'immobilisations et investissements réalisés pour la période 2015 - 2020



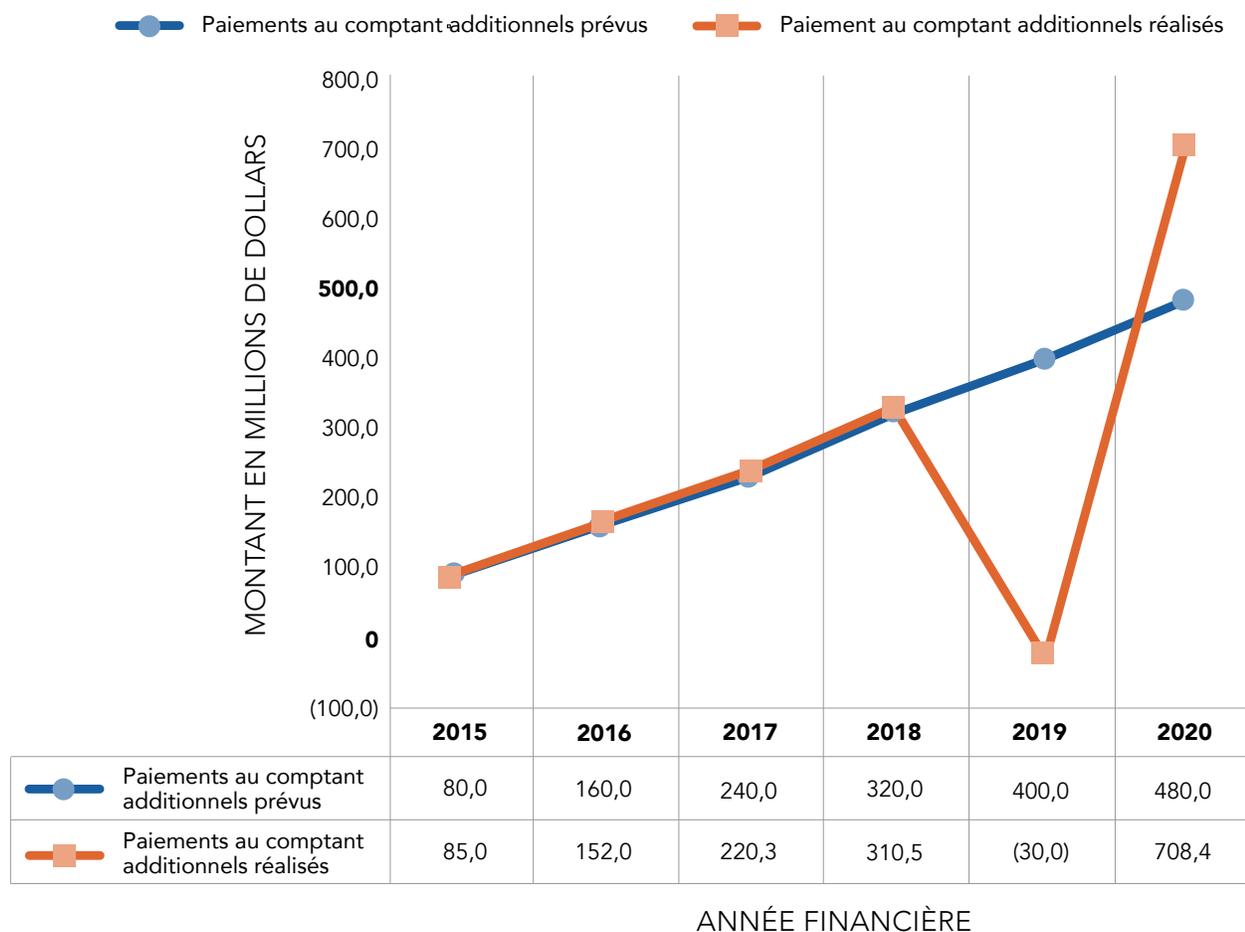
Total 2015-2020 (en millions de \$).

Investissements prévus: 10 415,0 M\$.

Investissements réalisés: 8 941,8 M\$.

Source: Graphique produit par le Bureau du vérificateur général à partir du PMI.

5.8. Paiements au comptant additionnels prévus au Programme montréalais d'immobilisations et paiements au comptant additionnels réalisés pour la période 2015-2020



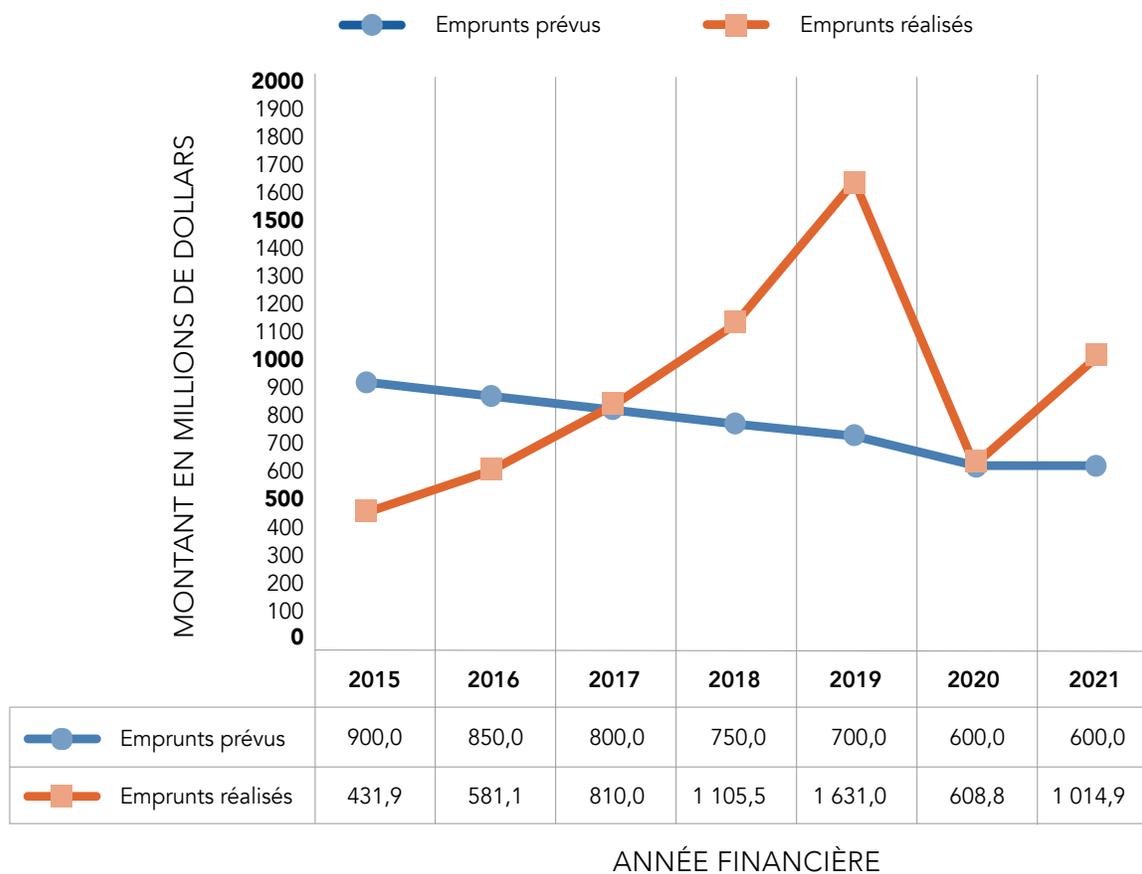
Total 2015-2020 (en millions de \$).

Paiements au comptant additionnels prévus: 1 680,0 M\$.

Paiements au comptant additionnels réalisés: 1 446,2 M\$.

Source: Graphique produit par le Bureau du vérificateur général à partir du PMI.

5.9. Emprunts prévus au Programme montréalais d’immobilisations et emprunts réalisés pour la période 2015-2020



Total 2015-2020 (en millions de \$).

Emprunts prévus : 4 600,0 M\$.

Emprunts réalisés : 5 168,3 M\$.

Source: Graphique produit par le Bureau du vérificateur général à partir du PMI.

Gestion du suivi des rejets et des débordements des eaux usées

3.2.

Le 10 mars 2023

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion du suivi des rejets et des débordements des eaux usées

Mise en contexte

Entre 2012 et 2014, Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) du Québec se sont dotés de règlements visant à encadrer la gestion des eaux usées et d'assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement. Ceux-ci dictent notamment des normes pour les rejets à l'effluent et pour les débordements des eaux usées. Bien que le *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées* (ROMAEU) permette au Québec des débordements d'eaux usées non traités en temps de pluie, ou en cas d'urgence, la *Loi sur les pêches* du côté fédéral ne les permet pas.

La Ville de Montréal (la Ville) possède 2 stations d'épuration des eaux usées. La station d'épuration Jean-R.-Marcotte qui est en service depuis 1984 peut traiter l'équivalent de 3 040 piscines olympiques d'eaux usées par jour de pluie. La seconde, de taille beaucoup plus petite, est située sur l'Île Notre-Dame. Les eaux usées sont captées sur 63 % du territoire par un réseau unitaire acheminant autant les eaux usées domestiques que les eaux de pluie. En cas de surcharge du réseau de collecte, des débordements d'eaux usées non traitées peuvent avoir lieu par les 161 ouvrages de surverse situés tout le long du réseau de collecte.

Objectif de l'audit

S'assurer que la Ville a mis en place des mécanismes adéquats permettant une saine gestion du suivi des rejets des eaux usées et des débordements, et ce, dans le respect des exigences réglementaires.

Résultats

De manière générale, la Ville a mis en place un ensemble de mécanismes favorisant une saine gestion du suivi des rejets des eaux usées et des débordements. Néanmoins, ceux-ci ne s'effectuent pas pleinement en conformité avec les exigences réglementaires. Les normes de concentration des rejets aux stations d'épuration sont respectées et l'intégralité des essais de la toxicité aiguë sur la daphnie et la truite arc-en-ciel a été réussie. Les ouvrages de surverse sont pratiquement tous (96 %) instrumentés pour détecter les débordements.

Toutefois, les fréquences de prélèvements des échantillons d'eau et les délais de reprise de tests de toxicité positifs n'ont pas toujours été respectés. À plusieurs occasions les instruments de détection des débordements reliés par télémétrie étaient défectueux et la Ville n'a pas été en mesure de recenser si un débordement avait eu lieu. De plus, l'ensemble des visites exigées aux ouvrages de surverse n'est pas effectué ou leur fréquence n'est pas respectée.

Également, la Ville n'avise pas ECCC lors de tout débordement par temps de pluie. Bien qu'elle avise le MELCCFP et ECCC lors de débordement par temps sec, elle ne le fait pas toujours dans les délais requis.

Finalement, nous avons observé des inexactitudes et des incohérences dans les données concernant le suivi des débordements et celles sur les compétences des opérateurs entre les informations soumises par la Ville au MELCCFP et les données dans les registres internes de la Ville.

Principaux constats

Suivi du respect des normes de rejets des eaux usées

- Pour les deux stations d'épuration :
 - la mesure du débit journalier est effectuée quotidiennement;
 - les normes de concentration des rejets sont respectées et l'intégralité des essais de toxicité aiguë sur la daphnie et la truite arc-en-ciel a été réussie.
- L'exactitude de la mesure du débit est vérifiée pour la station d'épuration Jean R. Marcotte. Ce ne fut pas le cas pour l'île Notre-Dame en 2020 et 2021.
- Les données de suivi des rejets présentées sur le site du MELCCFP sont de qualité.
- Toutefois, pour une ou l'autre des stations d'épuration, nous avons observé que :
 - la sonde ultrasonique pour mesurer le débit n'est pas étalonnée annuellement;
 - les fréquences des prélèvements pour les tests physiques et chimiques n'ont pas toujours été suivies;
 - pour les essais de toxicité, les fréquences de prélèvements, les délais de reprise de tests et le délai minimal entre deux prélèvements n'ont pas été respectés.

Suivi des normes de débordements des eaux usées

- 96 % des ouvrages de surverse sont instrumentés pour recenser les débordements dont 79 % de ceux-ci sont équipés d'un instrument qui communique

en temps réel les débordements avec la station d'épuration.

- Suite à une centaine de défaillances survenues à des instruments reliés par télémétrie il n'a pas été possible de recenser s'il y a eu ou non débordements.
- 32 % des visites hebdomadaires et 51 % des visites mensuelles aux ouvrages de surverse n'ont pas été effectuées.
- Il y a des inexactitudes et des incohérences entre les données de débordements de la base de données interne et celles présentées sur le site du MELCCFP.

Rapports d'opération et d'événements

- 98 % des rapports mensuels et annuels sont transmis au MELCCFP dans les délais.
- La Ville n'avise pas ECCC lors de débordements par temps de pluie.
- La Ville ne transmet pas en temps opportun l'ensemble des avis au MELCCFP/ECCC lors de débordements par temps sec, d'urgence ou de travaux planifiés.
- Les informations sur les compétences des opérateurs présentés sur le site du MELCCFP contiennent des inexactitudes.

Compétence des opérateurs

- Pour 2019 et 2020, 2 membres du personnel ont effectué des tâches liées aux opérations des stations d'épuration sans posséder un certificat de qualification valide.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées aux pages suivantes.



Liste des sigles

BVG

Bureau du vérificateur général

DBO₅C

Demande biochimique en oxygène après 5 jours, partie carbonée

DEEU

Direction de l'épuration des eaux usées

ECCC

Environnement et Changement climatique Canada

EED

enregistreur électronique de débordement

la Ville

la Ville de Montréal

MELCCFP

ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

MES

matières en suspension

SE

Service de l'eau

SOMAEU

suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées

ROMAEU

Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées



Glossaire

Affluent

Les eaux usées reçues à une station d'épuration pour traitement.

Application PI

Système qui entrepose, en temps réel, les données d'exploitation de différentes applications afin de pouvoir les analyser.

Daphnie

Petit crustacé d'eau douce.

DBO₅C

Mesure de l'oxygène nécessaire, sous des conditions contrôlées, pour oxyder les matières organiques par voie biologique.

Débordement

Tout rejet, dans l'environnement ou dans un système de gestion des eaux pluviales, d'eaux usées non traitées.

Dérivation

Tout rejet, dans l'environnement, d'eaux usées partiellement traitées dues au contournement d'une étape de traitement de la station d'épuration.

Déversoir

Dans la station d'épuration, structure par laquelle les eaux usées traitées passent pour être évacuées vers le fleuve.

Effluent

Les eaux usées rejetées par une station d'épuration.

Émissaire

Canalisation par laquelle les eaux usées traitées sont rejetées dans le cours d'eau récepteur.

Enregistreur électronique de débordement

Appareil qui permet de compiler localement et de signaler en temps réel les débordements d'égouts.

Étalon

Appareil qui est utilisé comme base de référence et dont la valeur est reconnue avec une grande exactitude.

Étalonnage

Opération qui consiste à assurer que les résultats de mesure d'un appareil sont similaires aux résultats d'un appareil de référence (dit étalon).

Grenade

Type d'enregistreur local de débordement qui ressemble visuellement à une grenade.

Groupe motopompe

Pompes qui servent à remonter les eaux usées qui sont arrivées à l'ouvrage d'assainissement des eaux usées par les intercepteurs vers les installations pour le traitement.

Hydroweb

Solution technologique qui permet notamment la collecte et l'analyse de données sur le suivi des ouvrages de surverse.



Glossaire

LIMS

Logiciel de gestion utilisé notamment pour le suivi des résultats d'analyse de qualité de l'eau fait par le laboratoire interne de la DEEU.

MES

Matières en suspension qui désignent les matières solides insolubles visibles à l'œil nu présentes en suspension dans l'eau.

Ouvrage de surverse

Site permettant de rejeter des eaux usées non traitées dans l'environnement lorsque les apports en eau excèdent la capacité d'acheminer l'eau à la station d'épuration.

Ouvrage municipal d'assainissement des eaux usées

Tout ouvrage utilisé pour la collecte, l'entreposage, le transport et le traitement des eaux usées, en tout ou en partie d'origine domestique, avant leur rejet dans l'environnement ou dans un système de gestion des eaux pluviales et exploité par une régie intermunicipale, une municipalité ou une personne agissant à titre de concessionnaire pour une municipalité.

Repère visuel

Objet flottant (relié à une corde) installé dans un ouvrage de surverse qui permet d'indiquer qu'un débordement d'eaux usées s'est produit depuis la dernière visite.

SICOS

Système informatisé de commande et de surveillance, utilisé pour opérer et superviser des ouvrages d'assainissements.

SOMAEU

Application interactive qui permet de transmettre les données relatives à l'exploitation d'un ouvrage municipal d'assainissement des eaux usées au MELCCFP pour fins de contrôle réglementaire.

Sonde ultrasonique

Appareil de lecture d'une distance pour mesurer la hauteur d'eau, permettant le calcul d'un débit d'eau.

Station d'épuration

Ouvrage municipal d'assainissement des eaux usées utilisé pour le traitement des eaux usées avant leur rejet dans l'environnement, incluant un ouvrage connexe utilisé pour le traitement des boues, des déchets et de l'air.

Téléométrie

Équipement permettant d'enregistrer en continu les événements de débordement et de transmettre ces informations à un poste central permettant d'en prendre connaissance à distance.

Temps sec

Période débutant 24 heures après la fin d'une pluie.

Totalisateur

Appareil qui enregistre et fait le total du volume.

XML

Type de fichier qui permet de structurer l'information issue de bases/entrepôt de données dans des fichiers textes.



Table des matières

1. Contexte	97
2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux	103
2.1. Objectif de l'audit	103
2.2. Critères d'évaluation	103
2.3. Portée des travaux	104
3. Résultats de l'audit	105
3.1. Suivi des rejets à l'effluent	105
3.1.1. Mesure du débit	105
3.1.2. Normes de rejet de l'effluent	108
3.1.2.1. Normes de concentration	108
3.1.2.2. Essai de la toxicité aiguë	111
3.2. Suivi des débordements	113
3.2.1. Recensement des ouvrages de surverse	113
3.2.2. Appareils mesurant les débordements	114
3.2.3. Recensement des débordements	115
3.2.3.1. Visite	115
3.2.3.2. Enregistreurs électroniques de débordements	117
3.2.4. Transmission des avis	119
3.3. Rapports annuels et mensuels	123
3.3.1. Transmission des rapports	123
3.3.2. Qualité des données aux rapports annuels et mensuels	123
3.3.2.1. Données de suivi de la station d'épuration	124
3.3.2.2. Données de suivi des ouvrages de surverse	124
3.4. Compétences des opérateurs effectuant des tâches aux stations d'épuration	126
3.4.1. Certificat de qualification	126
3.4.2. Déclaration des compétences des opérateurs au rapport annuel	127
4. Conclusion	128

1. Contexte

L'eau est une ressource naturelle importante et bien qu'elle soit renouvelable, elle n'est pas infinie. Afin de la protéger et de la préserver, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépolluer et décontaminer les cours d'eau pour que l'ensemble des Canadiennes et Canadiens ait accès à une eau saine. L'une des mesures instaurées vise à ce que les eaux usées (domestiques, industrielles et agricoles) soient traitées avant qu'elles ne soient rejetées dans les lacs et les rivières.

En 2009, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a élaboré une stratégie pancanadienne afin d'encadrer la gestion de ces eaux usées et d'assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement. Ce n'est qu'en 2012 que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, s'est doté d'un règlement¹ qui énonce les exigences à respecter dans le cadre du traitement des eaux usées.

En 2014, le gouvernement provincial s'est doté du *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées* (ROMAEU)² qui vise les mêmes objectifs que celui du fédéral et permet de poursuivre les efforts d'assainissement des eaux usées municipales. Ainsi, en plus de respecter les normes de base, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) fixe, par le biais d'attestations d'assainissement municipales, des exigences particulières sur les normes de rejet et de débordement en fonction du contexte des ouvrages municipaux d'assainissement des municipalités et des besoins de protection du milieu où sont rejetées les eaux usées³. De plus, puisque le ROMAEU incorpore les exigences du règlement du fédéral, ceci a permis à la Ville de Montréal (la Ville) de s'y soustraire à la suite d'un accord conclu avec le fédéral. Par contre, les débordements d'eaux usées non traitées qui sont encadrés par la *Loi sur les pêches* (LRC (1985) ch. F-14) et dont l'application relève d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) ne sont pas visés par cet accord et la Ville doit s'y conformer. Ainsi, cette loi interdit notamment tout rejet d'une substance nocive dans des eaux où vivent les poissons⁴.

Traitement des eaux usées

C'est seulement depuis juin 1984 que la Ville traite les eaux usées sur son territoire, date à laquelle la station d'épuration aujourd'hui connue sous le nom de Jean-R.-Marcotte

¹ *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées* qui découle de la *Loi sur les pêches* (DORS/2012-139).

² (RLRQ, ch. Q-2, r. 34.1).

³ Le MELCCFP a délivré les premières attestations d'assainissement municipales pour les 2 stations d'épuration de la Ville qui ont pris effet en janvier 2023. Ces attestations comprennent entre autres des exigences particulières pour les normes de rejet et de débordement que les stations doivent respecter.

⁴ Selon la *Loi sur les pêches*, il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive — ou d'en permettre l'immersion ou le rejet — dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux.

est entrée en fonction. Avant cette date, la majorité des eaux usées étaient rejetées sans traitement dans les cours d'eau entourant l'île de Montréal. Cependant, ce n'est que depuis 1996 que la totalité des eaux usées de l'île de Montréal et de l'île Bizard y est acheminée.

La station d'épuration Jean-R.-Marcotte est la plus grande en Amérique du Nord et la 3^e plus grande au monde. Elle traite par temps sec en moyenne près de 2,3 millions mètres cubes d'eaux usées par jour (et près de 7,6 millions mètres cubes lors des journées pluvieuses (l'équivalent de 920 à 3 040 piscines olympiques). Cela représente 45 % des eaux usées acheminées aux stations d'épuration du Québec. La Ville compte une 2^e station d'épuration, Île Notre-Dame, considérablement plus petite, qui traite les eaux usées des îles Notre-Dame et Sainte-Hélène.

Avant de se rendre aux stations d'épuration pour être traitées, ces eaux usées empruntent un long parcours qui les fera passer par un réseau d'égout domestique ou industriel qui lui converge vers un tuyau de plus grand diamètre appelé collecteur. Les collecteurs se déversent dans des conduites très profondes et de grandes dimensions appelées intercepteurs qui transportent l'eau jusqu'à l'usine d'épuration. L'ensemble de ces infrastructures qui permettent de collecter, d'entreposer, de transporter et de traiter les eaux usées avant de les retourner à l'environnement (voir la figure 1) se nomme un ouvrage municipal d'assainissement des eaux usées, communément appelé un réseau d'égout.

FIGURE 1 | SCHÉMA DU RÉSEAU D'ÉGOUT DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL



Source : Service de l'eau (SE). Image modifiée par le Bureau du vérificateur général (BVG) de la Ville.

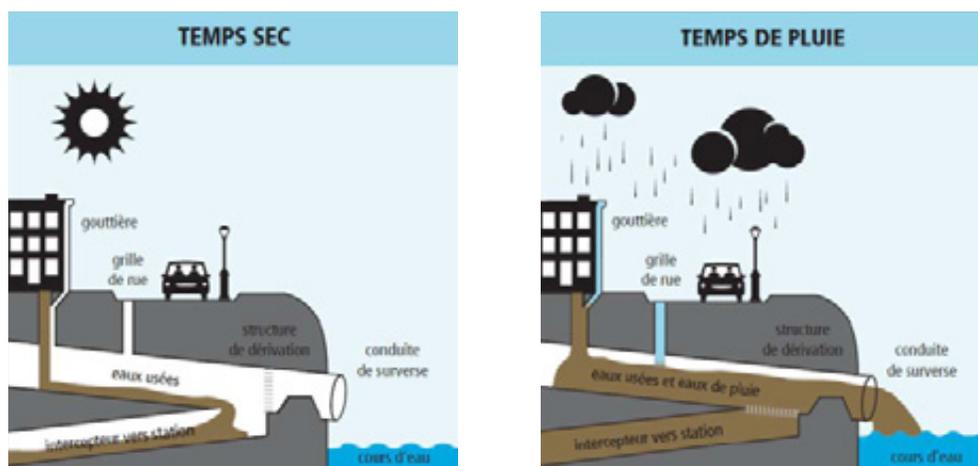
L'eau dans le réseau d'égout circule à l'aide de pompes ou de façon gravitaire, c'est-à-dire que l'eau s'écoule des collecteurs vers les intercepteurs qui sont situés plus profondément dans le sol. Ces derniers ont été creusés avec une pente d'ouest en est, ce qui permet d'acheminer l'eau à la station d'épuration. Le réseau d'égout domestique ou industriel que l'on retrouve sur le territoire de Montréal est de deux types, séparatif ou unitaire :

- ◆ Le réseau **séparatif** comprend une conduite pour les eaux sanitaires des maisons, des usines et des commerces et une autre pour l'eau de pluie. Seulement les eaux sanitaires se rendent aux intercepteurs, car l'eau de pluie est envoyée directement dans les cours d'eau via un collecteur pluvial. Le réseau séparatif représente 37 % du territoire et est situé surtout dans l'ouest de l'île de Montréal.
- ◆ Le réseau **unitaire** reçoit les eaux sanitaires ainsi que l'eau de pluie. Il couvre environ 63 % du territoire de l'île de Montréal et se retrouve surtout au centre et à l'est. Ce type de réseau est majoritairement responsable des débordements lors de fortes pluies.

Trois intercepteurs ceinturent l'île de Montréal et transportent les eaux usées à la station d'épuration Jean-R.-Marcotte : l'intercepteur nord (en activité depuis les années 1970), l'intercepteur sud-ouest, raccordé à l'intercepteur nord (en activité depuis 1988), et l'intercepteur sud-est (en activité depuis 1992).

Sur le parcours du réseau d'égout, il arrive que les apports en eau excèdent la capacité d'acheminer les eaux usées vers la station d'épuration. Cela est notamment le cas lors de fortes pluies ou de la fonte des neiges, mais d'autres facteurs peuvent également en être la cause comme lors de travaux d'entretien ou d'urgence (un bris équipement). Cet excédent d'eau occasionne des débordements d'eau non traités (voir le tableau 1) dans l'environnement à l'un ou plusieurs des 161 dispositifs nommés « ouvrages de surverse » situés sur le territoire (voir la figure 2).

FIGURE 2 | SCHÉMA D'UN OUVRAGE DE SURVERSE EN TEMPS SEC VERSUS EN TEMPS DE PLUIE (POUR UN RÉSEAU UNITAIRE)



Source : SE.

L'eau et certains contaminants (p. ex. les coliformes fécaux, les bactéries) sont ainsi rejetés directement dans les cours d'eau récepteurs (le fleuve Saint-Laurent au sud de l'île de Montréal et la rivière des Prairies au nord) sans avoir été traités.

TABEAU 1 | **NOMBRE DE DÉBORDEMENTS DES EAUX USÉES NON TRAITÉES PAR CATÉGORIE DE JANVIER 2019 À JUIN 2022**

ANNÉE	PRÉCIPITATIONS (PLUIE ET NEIGE EN MILLIMÈTRE)	NOMBRE DE DÉBORDEMENTS PAR LES OUVRAGES DE SURVERSE				TOTAL
		PLUIE ET FONTE DES NEIGES	TEMPS SEC	URGENCE	TRAVAUX PLANIFIÉS	
2022 (6 mois)	609	634	1	6	2	643
2021	812	547	2	12	1	562
2020	1 071	1 201	0	30	1	1 232
2019	1 196	1 295	42	115	2	1 454

Source: Données tirées du système de suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées (SOMAEU) du MELCCFP de 2019 à 2021 et de la base de données Hydroweb pour 2022, et ce, pour des débordements avec une durée plus grande que 12 minutes.

La Ville ne préconise pas de restreindre les débordements dans l'environnement en temps de pluie, car cela occasionne des refoulements dans les égouts des résidences ou des entreprises. Afin de minimiser les débordements, la Ville mise sur une gestion dynamique de ses infrastructures d'assainissement en maximisant les capacités de pompage et de traitement à la station d'épuration ainsi que les capacités de transport ou de rétention dans les collecteurs, les intercepteurs et les bassins de rétention. Cela fait en sorte que pour éviter des refoulements chez les citoyennes et citoyens, la pression sur le réseau peut être allégée par des débordements à différents points le long des intercepteurs.

Depuis plusieurs années, la Ville a mis en place différents mécanismes afin de réduire les probabilités de débordements, notamment :

- ◆ un programme de détection de fuites sur le réseau d'eau potable et de réhabilitation des conduites d'aqueduc et d'égouts;
- ◆ la réduction de la consommation des industries, des commerces et des institutions;
- ◆ la construction de bassins de rétention;
- ◆ l'instauration d'un système de Contrôle intégré des Intercepteurs.

Également, depuis 2019, comme présenté au tableau 1, la Ville a connu une baisse du nombre de débordements annuels, principalement en 2021, en grande partie parce qu'il y a eu peu de précipitations de pluie durant la période de fonte des neiges au printemps.

De plus, la Ville s'est dotée d'un Plan de gestion des débordements qui permet de répondre à l'encadrement réglementaire du MELCCFP. Celui-ci intègre l'exigence que les projets d'expansion du réseau d'égouts, lors de nouvelles constructions résidentielles, ne génèrent pas d'augmentation des débordements d'eaux usées.

Rôles et responsabilités

Le traitement des eaux usées à la Ville est sous la responsabilité de la Direction de l'épuration des eaux usées (DEEU) du Service de l'eau (SE). Sa mission est d'intercepter et d'épurer les eaux usées générées sur le territoire montréalais pour contribuer à l'assainissement des cours d'eau, et ce, dans un esprit de préservation des ressources et de valorisation des résidus. L'aspect réglementaire qui s'inscrit dans cette mission relève principalement de la DEEU. Afin qu'elle puisse être en mesure d'appliquer et de mesurer le respect de la réglementation, notamment le ROMAEU, la DEEU a décidé d'instrumenter et de suivre la majorité des ouvrages de surverse (à l'exception de quelques ouvrages qui sont opérés et suivis par une ville liée ou un arrondissement).

La DEEU compte également deux équipes qui s'occupent de l'opération et de l'entretien des stations d'épuration et de leur réseau d'interception.

Cadre réglementaire

Les municipalités assujetties⁵ au ROMAEU et à la *Loi sur les pêches* doivent respecter notamment les dispositions suivantes :

- ◆ Normes d'exploitation :
 - Mesurer le débit journalier des eaux usées traitées à l'aide d'un appareil permettant de mesurer le débit avec une marge d'erreur de 15 %. Cet appareil doit être étalonné annuellement.
- ◆ Normes de rejet à l'effluent :
 - Respecter des normes quant à la demande biochimique en oxygène après cinq jours, partie carbonée (DBO₅C)⁶, la concentration des matières en suspension (MES) et la valeur de potentiel hydrogène (pH);
 - L'effluent ne peut présenter de la toxicité aiguë pour la truite arc-en-ciel et/ou la daphnie.

⁵ Les municipalités québécoises détentrices d'ouvrages d'assainissement des eaux usées, à l'exception de celles dont les installations ont un débit moyen annuel inférieur à 10 mètres cubes/jour ou qui sont situées au nord du 54^e degré de latitude nord.

⁶ La Ville, comme près d'une soixantaine de villes, est exemptée des normes de DBO₅C, jusqu'au 31 décembre 2030.

- ◆ Normes applicables aux débordements :
 - Ne pas déborder, par temps sec, d'eaux usées non traitées ou partiellement traitées dans l'environnement;
 - Répertorier tous les débordements d'eaux usées qui se produisent à son ouvrage.

- ◆ La compétence du personnel :
 - Le personnel assujetti doit être titulaire d'un certificat de qualification ou d'une carte d'apprenti valide délivré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

- ◆ Rapports et registres :
 - Aviser ECCC et le MELCCFP lors de débordements en fonction des exigences de chacun;
 - Transmettre au MELCCFP, par voie électronique, les rapports mensuels et annuels dans les délais prescrits.

Des sanctions administratives et pécuniaires variant de 250 \$ à 6 000 000 \$ peuvent être encourues advenant une infraction au ROMAEU.

La gestion des eaux usées est devenue une priorité pour les municipalités qui se doivent notamment d'améliorer la qualité de l'eau qui est retournée dans les cours d'eau, et ce, afin de protéger cette richesse collective. Le fleuve Saint-Laurent est le cours d'eau dans lequel la Ville rejette ses eaux usées traitées. Les débordements d'eaux non traités lors des surverses surviennent à différents endroits en périphérie de Montréal dans la rivière des Prairies et dans le fleuve Saint-Laurent. Ce dernier, constitue pour plusieurs villes en aval la source d'approvisionnement en eau potable et est un lieu où plusieurs citoyennes et citoyens y pratiquent des activités comme la baignade et la pêche.

2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux

2.1. Objectif de l'audit

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la gestion des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville a mis en place des mécanismes adéquats permettant une saine gestion du suivi des rejets des eaux usées et des débordements, et ce, dans le respect des exigences réglementaires.

2.2. Critères d'évaluation

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances, soit les suivants :

- ◆ Des mécanismes sont en place afin de permettre le suivi du respect des normes de rejet des eaux usées et de générer des données de qualité;
- ◆ Des mécanismes sont en place afin de permettre le suivi des normes de débordement des eaux usées et de générer des données de qualité;
- ◆ Les rapports d'opération et d'événements contiennent des informations de qualité et sont transmis dans les délais requis;
- ◆ Les membres du personnel possèdent les qualifications requises pour accomplir des tâches reliées aux opérations des stations d'épuration.

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

La vérificatrice générale de la Ville applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

2.3. Portée des travaux

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant du 1^{er} janvier 2019 au 30 juin 2022. Ils ont consisté à effectuer des entrevues auprès du personnel, à examiner divers documents et à réaliser les sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir l'information probante nécessaire. Ils ont principalement été réalisés entre les mois de mai et novembre 2022. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2023.

Nous avons exclu de la portée de notre mission l'application et le suivi des *Règlements 2008-47 et 2013-57* qui visent la réduction des déversements de contaminants dans les ouvrages d'assainissement par les entreprises commerciales et industrielles sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. De plus, nous avons exclu l'exercice d'accréditation des laboratoires d'analyse interne et externe utilisé pour mesurer les normes de rejet à l'effluent, les activités liées à la gestion des infrastructures en eaux usées ainsi que l'opérationnalisation des systèmes de traitement des eaux usées (p. ex. le traitement des eaux usées et des boues d'épuration). Finalement, l'impact sur le milieu récepteur des rejets de polluants traités et non traités n'a pas été couvert durant le mandat.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès du SE, plus exactement à la Division ingénierie et procédés et la Division études et plan directeur sous la Direction de l'épuration des eaux usées.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés du SE. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de ce service pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations présentées dans ce rapport. Une copie du rapport final a également été transmise à titre informatif à la Direction générale et à la Direction générale adjointe à l'urbanisme, la mobilité et aux infrastructures.

3. Résultats de l'audit

3.1. Suivi des rejets à l'effluent

3.1.1. Mesure du débit

Station d'épuration Jean-R.-Marcotte

Respect des exigences en lien avec le débit journalier

Selon le ROMAEU, la Ville doit mesurer le débit journalier des eaux usées traitées. Il est préférable de mesurer le débit à l'effluent (à la sortie de l'usine d'épuration) afin de mieux évaluer les charges de contaminants rejetées. Toutefois, le débit peut également être mesuré à l'affluent (à l'entrée de l'usine).

La mesure du débit à l'affluent provient de la somme des débits enregistrés par chacun des débitmètres associés aux 17⁷ groupes motopompes. Le calcul se fait dans le système SICOS qui effectue l'addition à chaque seconde et les données sont archivées à chaque 30 secondes dans l'application PI. En temps sec, 1 ou 2 pompes par intercepteur fonctionnent et en temps de pluie ou de fonte des neiges, la quasi-totalité des pompes fonctionne.

Le débit à l'effluent, quant à lui, est mesuré par une sonde ultrasonique située en amont d'un déversoir qui mesure le niveau d'eau. Une formule appropriée au type de déversoir est appliquée pour en déduire le débit.

Étalonnage – Vérification de l'exactitude de la mesure du débit

En vertu du ROMAEU, l'exactitude de la mesure de débit doit être vérifiée annuellement à l'aide d'un appareil étalon ou d'une autre méthode reconnue par le MELCCFP. La marge d'erreur doit être inférieure à 15 %. La Ville effectue quotidiennement une vérification de l'exactitude de la mesure selon la méthode de référence. Chaque jour, le débit moyen à l'affluent est comparé au débit à l'effluent.

Du 1^{er} janvier 2019 au 30 juin 2022, la marge d'erreur entre la mesure du débit à l'affluent et à l'effluent a toujours été inférieure à 15 %, se situant majoritairement sous les 5 % (entre 96,4 % et 99,5 % des cas) dépendamment des années (voir le tableau 2).

⁷ Il y a huit pompes sur l'intercepteur nord et neuf sur l'intercepteur sud.

TABLEAU 2

**RÉPARTITION DES ÉCARTS DES MESURES DE DÉBIT
À LA STATION D'ÉPURATION JEAN-R.-MARCOTTE**

POURCENTAGE DE L'ÉCART	2022 (6 MOIS)		2021		2020		2019	
	NOMBRE DE JOUR	POURCENTAGE DE JOUR						
Moins de 5 %	176	97,2 %	352	96,4 %	363	99,2 %	363	99,5 %
Entre 5 % et 10 %	5	2,8 %	12	3,3 %	3	0,8 %	2	0,5 %
Entre 10 % et 15 %	0	0 %	1	0,3 %	0	0,0 %	0	0,0 %
TOTAL	181	100 %	365	100 %	366	100 %	365	100 %

Source : Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

Selon le cahier 7 « Méthode de mesure du débit du Guide d'échantillonnage à des fins d'analyses environnementales » du Centre d'expertise environnementale du Québec, qui traite des aspects théoriques et des bonnes pratiques de la mesure de débit, une sonde ultrasonique comme celle utilisée à la Ville pour mesurer un débit doit notamment :

- ◆ avoir une précision du fabricant inférieure ou égale à 2,5 %;
- ◆ être étalonnée annuellement.

La précision de la sonde selon le fabricant est de 1 % pour les débits quotidiens en temps sec et de 0,4 % pour les débits en temps de pluie, ce qui respecte l'exigence inférieure ou égale à 2,5 %. Par contre, la sonde ultrasonique n'est pas étalonnée annuellement par la Ville. Un test pour évaluer sa précision a été fait à l'hiver 2020. Les résultats ont démontré que les écarts sont inférieurs à 2 %. Cependant, ce test ne peut pas être considéré comme un étalonnage, car 1 seul des 3 essais requis par la méthodologie a été effectué.

Entretien et maintenance des équipements de mesure des débits

Selon ROMAEU, la Ville doit maintenir l'appareil permettant de mesurer le débit en bon état de fonctionnement en tout temps. Le MELCCFP recommande que des vérifications de routine soient effectuées, en plus de la mesure de l'exactitude calculée annuellement.

Les débitmètres à l'affluent ne font pas l'objet d'un entretien régulier à proprement dit. La méthode préconisée par la Ville pour s'assurer du bon fonctionnement des débitmètres est de suivre en temps réel les mesures de débits et de détecter toute anomalie rapidement au

moyen des alarmes. En effet, les débitmètres fonctionnent à ultrasons et sont collés sur les parois extérieures des 17 groupes motopompes. Comme ils ne sont pas en contact avec l'eau, il n'y a pas vraiment d'usure. De plus, comme le débit est mesuré à l'affluent et à l'effluent, advenant une différence significative dans la mesure, une analyse est effectuée pour détecter la problématique et ajuster les débitmètres au besoin.

Station d'épuration Île Notre-Dame

Respect des exigences en lien avec le débit journalier

Le débit est mesuré sur une base quotidienne à l'affluent par des pompes et une sonde de niveau. Il y avait occasionnellement des mesures anormales (41 sur 1 277 jours (3 %)), surtout en début ou en fin de mois quand le totalisateur de volume se réinitialisait. Avant juillet 2021, une formule mathématique était utilisée pour estimer la valeur anormale. Après cette date, la donnée brute était récupérée et elle était indexée manuellement dans le SOMAEU. Depuis juin 2022, cette problématique a été réglée à la suite de la mise en service de nouvelles pompes dans le cadre des travaux de réfection de la station de pompage.

Étalonnage – Vérification de l'exactitude de la mesure du débit

L'exactitude de la mesure de débit n'a pas été vérifiée pour les années 2020 et 2021 en raison de la pandémie, car seules les tâches essentielles liées au traitement des eaux avaient été maintenues puis, à cause des travaux de réfection à la station de pompage. Par contre, lors de la mise en route de la station avec de nouvelles pompes en mai 2022, une validation de la mesure de débit selon une méthode reconnue par le MELCCFP a été effectuée. Afin d'être conforme, la Ville doit poursuivre cette validation annuellement.

De plus, les travaux d'audit ont permis de constater que pour les deux stations, il n'y a qu'une sonde en service. Bien que certaines anomalies dans le calcul du débit aient été recensées et que les valeurs aient été retrouvées, il y a lieu de se questionner à savoir si la Ville a une alternative en cas de bris des sondes, ce qui la mettrait à risque de ne pas être capable de mesurer le débit journalier et ainsi ne pas se conformer à ces exigences.

Globalement la Ville a mis en place des mécanismes qui lui permet de s'assurer qu'il y a une mesure quotidienne du débit des eaux usées traitées.

RECOMMANDATION

3.1.1.A.

Nous recommandons au Service de l'eau de mettre en œuvre un plan d'étalonnage/calibration pour la sonde ultrasonique à l'effluent de la station d'épuration Jean-R.-Marcotte afin de s'assurer de la justesse des mesures de la sonde.

RECOMMANDATION

3.1.1.B.

Nous recommandons au Service de l'eau de mettre en place un plan de vérification de l'exactitude de la mesure du débit à l'affluent pour la station d'épuration Île Notre-Dame et de le mettre en œuvre, et ce, afin de s'assurer de la justesse de la mesure du débit annuellement.

RECOMMANDATION

3.1.1.C.

Nous recommandons au Service de l'eau d'évaluer la pertinence d'avoir un deuxième appareil qui permet d'assurer une redondance en cas de défaillance des sondes aux deux stations d'épuration afin que la Ville de Montréal puisse continuer à mesurer le débit.

3.1.2. Normes de rejet de l'effluent

Selon le ROMAEU, l'effluent de la Ville doit respecter des normes de rejet. Les échantillons pour les normes de concentration sont analysés par le laboratoire interne du SE et les essais de toxicité aiguë sur la truite arc-en-ciel et la daphnie sont réalisés par un laboratoire externe. Pour les années auditées, les laboratoires internes et externes possédaient l'accréditation valide octroyée par le Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec pour leur champ et domaine d'activité.

3.1.2.1. Normes de concentration

Afin de protéger le milieu récepteur, l'effluent doit respecter les normes de concentration exigées par les ROMAEU :

- ◆ La DBO₅C, doit être inférieure ou égale à 25 mg/l;
- ◆ La concentration des MES doit être inférieure ou égale à 25 mg/l, sauf s'il est démontré que le dépassement est causé par des algues proliférant dans des étangs d'épuration;
- ◆ La valeur de potentiel hydrogène (pH) doit se situer entre 6,0 et 9,5.

Pour la DBO₅C et les MES, les résultats des analyses des échantillons prélevés sont compilés de manière à établir une moyenne de ces résultats selon la catégorie de la station. Ainsi, pour la station d'épuration Jean-R.-Marcotte qui est de très grande taille, la fréquence d'échantillonnage doit être de cinq jours par semaine et la période de calcul de la moyenne doit être mensuelle. En ce qui concerne la station d'épuration Île Notre-Dame qui est de moyenne taille, la fréquence d'échantillonnage est d'une fois toutes les deux semaines et la période de calcul est trimestrielle.

Station d'épuration Jean-R.-Marcotte

Selon le ROMAEU, la station d'épuration Jean-R.-Marcotte est exemptée du respect des exigences de la DBO₅C et des MES jusqu'au 31 décembre 2030. Cependant, celle-ci n'est exemptée que du respect de l'exigence de la DBO₅C puisqu'une norme de rejet pour les MES est prescrite dans son attestation d'assainissement municipal. Comme requis, elle a déposé au MELCCFP, le 15 décembre 2022, son plan d'action sur les mesures à prendre afin de se conformer à la norme sur la DBO₅C ainsi qu'un calendrier pour assurer leur mise en œuvre.

Comme le démontre le tableau 3, les résultats des tests MES et pH se situent entre les barèmes acceptables. En effet, même si la Ville doit mesurer les MES et le pH à une fréquence de 5 jours par semaine, elle le mesure quotidiennement. Du 1^{er} janvier 2019 au 30 juin 2022, il n'y a eu que 4 jours (0,31 %) où il n'y a pas eu d'échantillon prélevé. Malgré cela, pour l'échantillonnage, la fréquence exigée de 5 jours par semaine a toujours été respectée.

Bien qu'elle ne soit pas contrainte de respecter la norme pour la DBO₅C jusqu'en janvier 2031, la Ville analyse les rejets pour ce paramètre afin de valider où elle se situe actuellement. Comme illustré ci-dessous, l'exigence pour la DBO₅C n'est pas respectée. La Ville doit se doter d'un traitement secondaire pour s'y conformer.

TABLEAU 3 | **RÉSULTATS DES ANALYSES CHIMIQUES ET PHYSIQUES DES REJETS À L'EFFLUENT POUR LA STATION D'ÉPURATION JEAN-R.-MARCOTTE**

PARAMÈTRES ANALYSÉS ET EXIGENCES À RESPECTER		2022 (6 MOIS)	2021	2020	2019
DBO ₅ C (à partir de 2031)	inférieur ou égal à 25 mg/l	min: 54,1 max: 83,4	min: 63,0 max: 80,9	min: 46,3 max: 74,0	min: 39,6 max: 70,5
MES	inférieur ou égal à 25 mg/l	min: 15,8 max: 18,9	min: 16,0 max: 18,8	min: 16,5 max: 19,7	min: 14,8 max: 19,2
pH ^[a]	entre 6,0 et 9,5	min: 6,9 max: 7,9	min: 6,7 max: 8,1	min: 6,2 max: 8,3	min: 6,8 max: 8,3

[a] Les résultats du pH sont évalués de façon ponctuelle.

Source: Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

Station d'épuration Île Notre-Dame

Contrairement à la station d'épuration Jean-R.-Marcotte, la station d'épuration Île Notre-Dame, de par sa catégorie de station d'épuration, doit se conformer aux exigences de la DBO₅C, des MES et du pH mentionnés plus haut. Toutefois, la fréquence de l'échantillonnage doit être aux deux semaines. Pour la DBO₅C et les MES, la période de calcul de la moyenne est trimestrielle tandis que les résultats pH sont évalués de façon ponctuelle⁸. La Ville effectue les tests chaque semaine, même si la réglementation exige un test toutes les deux semaines.

Comme le démontre le tableau 4, l'intégralité des résultats des tests effectués pour mesurer la DBO₅C, les MES et le pH se situent entre les barèmes acceptables.

TABEAU 4 | **RÉSULTATS DES ANALYSES CHIMIQUES ET PHYSIQUES DES REJETS À L'EFFLUENT POUR LA STATION D'ÉPURATION ÎLE NOTRE-DAME**

PARAMÈTRES ANALYSÉS ET EXIGENCES À RESPECTER		2022 (6 MOIS)	2021	2020	2019	CONFORMITÉ OUI/NON
DBO ₅ C	inférieur ou égal à 25 mg/l	min: 2,4 max: 5,1	min: 1,0 max: 1,8	min: 1,0 max: 13,9	min: 6,5 max: 13,7	oui
MES	inférieur ou égal à 25 mg/l	min: 4,8 max: 7,9	min: 4,1 max: 6,5	min: 4,2 max: 21,8	min: 11,4 max: 18,5	oui
pH	entre 6,0 et 9,5	min: 7,1 max: 8,3	min: 7,1 max: 8,4	min: 6,5 max: 8,0	min: 6,7 max: 7,6	oui

Source: Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

Par contre, la fréquence d'un test toutes les 2 semaines n'a pas été respectée, car un total de 3 tests n'a pas été effectué comme présenté dans le tableau 5. Pour 1 cas en 2019, les valeurs de pH n'étaient pas disponibles, car les délais de conservation de l'échantillon avaient été dépassés. Les 2 autres cas ont eu lieu en février et en mars 2021. Les valeurs de DBO₅C, de MES et du pH n'ont pas été mesurées, car il n'a pas été possible d'échantillonner l'effluent. Ainsi, la pandémie (moins d'achalandage sur l'Île Notre-Dame) et les travaux de réfection qui ont eu lieu à la station de pompage ont fait en sorte que le débit était extrêmement faible à l'effluent pour ces périodes. Avec les grands froids du mois de février et du début du mois de mars, il y a eu des gels à l'effluent ce qui a empêché la DEEU d'échantillonner.

⁸ Correspond à la valeur obtenue lors de la réalisation du test.

TABLEAU 5

TAUX DE RESPECT DES FRÉQUENCES D'ÉCHANTILLONNAGE DE L'EFFLUENT À LA STATION D'ÉPURATION ÎLE NOTRE-DAME

	2022 (6 MOIS)	2021	2020	2019
DBO ₅ C, MES et pH	100 % (13/13)	92 % (24/26)	100 % (26/26)	96 % (25/26)

Source: Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

3.1.2.2. Essai de la toxicité aiguë

Afin de protéger les organismes aquatiques, l'effluent d'une station d'épuration ne peut présenter une toxicité aiguë pour la truite arc-en-ciel et la daphnie⁹. Pour se conformer au ROMAEU, les 2 essais de toxicité doivent être réalisés et être tous les 2 négatifs. Un résultat d'un essai de toxicité aiguë est considéré comme positif si le taux de mortalité des organismes exposés à l'effluent non dilué est de plus de 50 %. Si un résultat positif est obtenu pour un essai de toxicité aiguë, l'exploitant doit procéder, dans les 7 jours suivant le résultat positif, à un 2^e essai avec un nouvel échantillon sur la même espèce. Si le résultat de ce 2^e essai est négatif, il doit procéder à un 3^e essai sur la même espèce, dans les 7 jours, pour déterminer le résultat final de l'essai.

La Ville fait réaliser ces essais de toxicité aiguë par des laboratoires privés accrédités. Les ententes entre la Ville et ces laboratoires contiennent différentes clauses en lien avec le nombre des tests à analyser, les délais de transmission des résultats et la nécessité d'établir un calendrier de cueillette des échantillons réguliers. Néanmoins, le MELCCFP a tenu à rappeler aux ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées, fin 2021, que bien que certains laboratoires avaient de la difficulté à respecter les délais d'analyse en raison d'une pénurie de main-d'œuvre, il est de la responsabilité de ces derniers de tout mettre en œuvre pour s'assurer de respecter leurs obligations.

Station d'épuration Jean-R.-Marcotte

Pour la station d'épuration Jean-R.-Marcotte, la fréquence des essais de toxicité doit être mensuelle et ils doivent être espacés d'au moins trois semaines.

Sur la période couverte par l'audit, 5 essais de toxicité ont présenté des résultats positifs (voir le tableau 6), soit 1 pour la truite arc-en-ciel et 4 pour la daphnie. Toutefois, la toxicité n'est confirmée qu'à la suite d'un autre résultat positif lors de la 2^e ou la 3^e reprise. Les 5 essais positifs ont été suivis par 2 essais négatifs. Donc, la toxicité n'a jamais été confirmée.

⁹ La truite arc-en-ciel et la daphnie ont été identifiées comme le poisson et le crustacé d'eau froide étalon pour les études sur la pollution des eaux douces et la recherche en toxicologie aquatique.

TABLEAU 6 | RÉSULTATS DES ESSAIS DE LA TOXICITÉ AIGUË

Truite arc-en-ciel				
ANNÉE	POURCENTAGE DE RÉUSSITE AVANT LES 2 REPRISES SUPPLÉMENTAIRES		POURCENTAGE DE RÉUSSITE APRÈS LES REPRISES SUPPLÉMENTAIRES	
2019	100 %	(12/12)	100 %	(12/12)
2020	100 %	(12/12)	100 %	(12/12)
2021	92 %	(11/12)	100 %	(12/12)
2022	100 %	(5/5)	100 %	(5/5)

Daphnie				
ANNÉE	POURCENTAGE DE RÉUSSITE AVANT LA REPRISE		POURCENTAGE DE RÉUSSITE APRÈS LA REPRISE DES TESTS	
2019	92 %	(11/12)	100 %	(12/12)
2020	83 %	(10/12)	100 %	(12/12)
2021	92 %	(11/12)	100 %	(12/12)
2022	100 %	(5/5)	100 %	(5/5)

Source : Tableaux produits par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

Cependant, dans 2 cas les reprises du 2^e et du 3^e essai suivant un 1^{er} résultat positif n'ont pas été effectuées dans les délais requis. Un cas en 2019 pour la daphnie, le 2^e test a été effectué 8 jours après le résultat du 1^{er} essai. L'autre cas a eu lieu en 2021 pour la truite arc-en-ciel, la reprise du 3^e essai a été faite 10 jours suivant un résultat négatif.

La fréquence mensuelle requise pour effectuer un prélèvement n'a pas été respectée à 3 reprises. Le test de mai 2020 pour la daphnie n'a pas été fait, car la Ville n'a pas reçu le contenant nécessaire dans la trousse de prélèvement. Cela est arrivé quand la Ville a changé de laboratoire. De plus, les tests du mois de mars 2022 n'ont pas été faits pour la truite arc-en-ciel et la daphnie, car le récipient contenant l'échantillon d'eau a renversé

3.2. Gestion du suivi des rejets et des débordements des eaux usées

lors du transport au laboratoire externe occasionnant un volume d'eau insuffisant pour effectuer les essais. Ce dernier a avisé tardivement la Ville qui n'a pu reprendre les échantillons requis dans les délais prescrits, engendrant par le fait même une non-conformité réglementaire.

Aussi, le délai minimal d'au moins 3 semaines (21 jours) entre 2 prélèvements n'a pas été respecté à 2 reprises. Dans 1 cas en 2019, ce délai entre 2 prélèvements pour la truite arc-en-ciel et la daphnie a été de 18 jours. En effet, 1 prélèvement a été fait, mais a été annulé à cause d'un problème au laboratoire externe. Le prélèvement a été repris 5 jours plus tard, réduisant ainsi le temps avec le prochain prélèvement. Dans un autre cas qui a eu lieu en 2021, le délai entre 2 prélèvements a été de 19 jours, autant pour la truite arc-en-ciel que pour la daphnie. Il s'agit d'une erreur dans la planification du calendrier.

Station d'épuration Île Notre-Dame

Pour cette station, la fréquence des essais de toxicité aiguë doit être trimestrielle et ils doivent être espacés d'au moins 2 mois. L'intégralité des tests de toxicité a été réussie lors du 1^{er} essai et la fréquence des prélèvements a été respectée. Le délai minimal de 2 mois n'a cependant pas été respecté dans 1 cas en 2020. Un test a été effectué le 6 février et un 2^e le 2 avril. La raison invoquée est un manque de coordination avec le laboratoire externe.

De façon générale, comme le démontre le nombre limité de non-conformités constatées, la Ville respecte majoritairement les exigences en lien avec le suivi des rejets des eaux usées.

RECOMMANDATION

3.1.2.2.A.

Nous recommandons au Service de l'eau de mettre en place un calendrier des prélèvements qui tient compte des exigences imposées par le *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées* et de le mettre à jour à la suite de tout prélèvement non fait afin de s'assurer du respect du délai minimal entre deux prélèvements.

3.2. Suivi des débordements

Selon la *Loi sur les pêches* et le ROMAEU, la Ville doit recenser l'ensemble des débordements d'eaux usées qui se produisent sur son territoire.

3.2.1. Recensement des ouvrages de surverse

Pour recenser tous les débordements d'eaux usées qui se produisent sur le territoire, la Ville doit préalablement connaître l'ensemble des ouvrages de surverse sur son réseau d'égout. À ce jour, la Ville compte et effectue un suivi sur 161 ouvrages de surverse. Depuis la construction des premiers réseaux d'égouts sur l'île de Montréal, le réseau d'égout des différentes villes et arrondissements sont modifiés et ces modifications sont documentées de façon variable au fil des décennies. En conséquence, la DEEU est informée ou découvre de nouveaux sites de surverse lors d'inspections ou de travaux sur le réseau. Ces sites font l'objet de vérification pour confirmer qu'il s'agit effectivement d'un ouvrage de surverse. Par la suite, ils doivent être instrumentés et suivis. Depuis 2016, il y a 37 ouvrages de surverse potentiels qui ont été découverts. Parmi ceux-ci, 9 ont été confirmés comme étant des

ouvrages de surverse, 24 sont à l'étude et 4 ont été classés comme n'étant pas des ouvrages de surverse à la suite d'une analyse. Parmi les 9 confirmés, 3 ont été instrumentés à la suite d'un projet et font partie des 161. Les 6 restants sont prévus être instrumentés selon les priorités de l'ensemble des projets du SE. L'instrumentation nécessite un projet de construction et il s'agit d'un projet en attente parmi des centaines d'autres au sein du SE.

3.2.2. Appareils mesurant les débordements

Pour détecter les débordements (art. 9 du ROMAEU), la Ville a installé des appareils aux ouvrages de surverse lorsque concevable¹⁰. Certains appareils permettent d'enregistrer la fréquence des débordements, le moment où ils se produisent et leur durée cumulée quotidienne (p. ex. enregistreur électronique de débordement (EED)). Pour d'autres, une visite hebdomadaire doit être effectuée afin de visualiser s'il y a eu déplacement du repère visuel. Ce repère permet de savoir s'il y a eu 1 débordement entre 2 visites, mais ne permet pas de connaître la durée ni la fréquence. Ces différents appareils sont répertoriés dans une liste d'inventaire comme présenté dans le tableau 7. Actuellement, sur les 161 ouvrages de surverse, il y en a 127 (79 %) dont les données de débordements sont transmises par télémétrie à la station d'épuration.

TABLEAU 7

CATÉGORIES DES APPAREILS UTILISÉS POUR MESURER LES DÉBORDEMENTS

CARACTÉRISTIQUES DES APPAREILS	CATÉGORIE D'APPAREIL (NOMBRE D'OUVRAGES DE SURVERSE MUNIS D'UN TEL APPAREIL)	NOMBRE ET POURCENTAGE
Avec télémétrie	<ul style="list-style-type: none"> • Capteur HWM (43) • Inclinomètre (15) • Niveau (32) • Pompe (2) • Régulateur (35) 	127 (79 %)
Sans télémétrie	<ul style="list-style-type: none"> • Enregistreur local (grenade) (4) • Manuel^[a] (9) • Repère visuel (6) • Arrondissements (14) • Non suivi (1) 	34 (21 %)
TOTAL		161 (100 %)

[a] Une intervention humaine est requise pour déclencher le débordement.

Source : Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données reçues par le SE.

¹⁰ Certains sites ne requièrent pas d'appareil, car pour qu'il y ait débordement une intervention humaine est nécessaire (p. ex. l'utilisation d'une pompe portative pour rejeter les eaux en dehors du réseau sanitaire lors de grande pluie ou de la fonte des neiges).

Sur les 161 ouvrages de surverse, 1 seul est considéré « non suivi », car aucun appareil n'a encore été installé pour suivre les débordements. Selon la DEEU, cet ouvrage de surverse ainsi que les 6 autres ouvrages confirmés ci-haut, de même que ceux qui ne sont pas reliés par télémétrie (repère visuel) font partie d'une liste de projets au sein du SE pour les instrumenter. La raison invoquée pour ce site est que l'ouvrage est difficile d'accès, car il est situé au milieu de la rue Notre-Dame, soit sur le territoire du ministère des Transports du Québec. Pour y avoir accès, cela nécessite l'implication des équipes du ministère des Transports du Québec et de la Ville et exige la fermeture du tronçon de la rue.

3.2.3. Recensement des débordements

Pour les appareils avec télémétrie, les débordements sont généralement recensés lorsqu'une alarme est déclenchée dans le système SICOS. Pour les appareils qui ne communiquent pas par télémétrie, les débordements sont recensés lors des visites. La DEEU a mis en place une directive administrative sous forme de logigramme¹¹ décisionnel. Celui-ci guide les équipes internes dans les différentes étapes à réaliser afin de confirmer s'il y a débordement ou non lorsqu'il y a détection d'un débordement ou l'observation du déplacement d'un flotteur. Le logigramme présente aussi les étapes à suivre pour aviser le MELCCFP/ECCC lors de débordement par temps sec, et ce, dans les plus brefs délais. Aussi, la DEEU analyse quotidiennement le rapport des débordements survenus aux appareils communiquant par télémétrie afin de détecter toute anomalie, comme un débordement qui n'a pas réellement eu lieu.

3.2.3.1. Visite

Comme stipulé dans le ROMAEU, la Ville doit visiter les appareils mesurant les débordements à des fréquences déterminées en fonction du type d'appareil¹² afin de détecter un débordement ou pour s'assurer qu'il est en bon état de fonctionnement. Dans le cadre de notre audit, nous avons testé par échantillonnage si les visites requises avaient été effectuées.

Visites hebdomadaires

Pour ces visites nous avons sélectionné 6 semaines par année, pour un total de 21 semaines de janvier 2019 à juin 2022¹³.

Les appareils visés sont les repères visuels, les enregistreurs locaux (p. ex. les grenades) et les appareils manuels. Selon les travaux d'audit effectués, la Ville a visité 68 % des ouvrages de surverse sur une base hebdomadaire, dont les 6 ouvrages qui sont munis d'un repère visuel. Néanmoins, nous avons observé les éléments suivants :

- ◆ Les 4 ouvrages équipés d'un enregistreur local ont été visités sur une base mensuelle plutôt qu'hebdomadaire comme requis puisqu'ils sont locaux;

¹¹ Schéma qui décrit les étapes d'un processus.

¹² Les exigences de visites sont dictées dans le ROMAEU pour ce qui concerne les repères visuels et dans le programme de suivi d'un ouvrage municipal d'assainissement des eaux usées pour les autres appareils.

¹³ 21 semaines × 19 ouvrages = 399 visites auditées.

- ◆ Sur les 9 ouvrages ayant un appareil manuel, 2 ne se retrouvent pas sur les formulaires de visite et n'ont donc pas été visités. Parmi les 7 autres qui s'y retrouvent :
 - 1 site n'a pas été visité, car il est opéré par l'arrondissement et celui-ci ne connaissait pas l'exigence de visites;
 - pour les 6 autres, 3 visites (1 %) n'ont pas été faites (1 cas) ou ne peuvent être démontrées (2 cas, les formulaires n'ont pas été retrouvés).

Visites mensuelles

Pour ces visites nous avons sélectionné 2 mois pour les années 2019 à 2021 et 1 mois pour 2022, pour un total de 7 mois¹⁴.

a) Appareil relié par télémétrie

Les 127 ouvrages de surverse munis d'un appareil qui communique par télémétrie doivent être visités mensuellement afin de s'assurer du bon fonctionnement de l'appareil. Les appareils visés sont les capteurs HWM, les inclinomètres, les niveaux et les pompes.

Nous avons observé que 49 % des visites ont été effectuées pendant les périodes visées par notre échantillon :

- ◆ Les 43 ouvrages équipés d'un appareil de type HWM ont bel et bien été visités mensuellement. Parmi ces ouvrages, 4 % des visites n'ont pas été effectuées;
- ◆ 21 ouvrages sont visités hebdomadairement bien que l'exigence soit mensuelle, ce qui fait qu'elle est respectée;
- ◆ Pour les 63 ouvrages restants, il n'y a pas d'évidence qu'ils ont été visités. Selon la DEEU, certains de ces ouvrages sont visités, soit fréquemment et/ou seulement lors de cas de panne, mais ces visites ne sont pas documentées.

b) Pompe manuelle ou automatisée

Pour les ouvrages de surverse équipés de pompes manuelles ou automatisées et qui sont opérés et suivis par la ville liée de Beaconsfield (11 sites) et les arrondissements de Pierrefonds-Roxboro (1 site) et de Lachine (2 sites), ceux-ci doivent être visités mensuellement. Or la DEEU ne reçoit que les données de débordements des arrondissements et des villes liées.

De plus, comme mentionné plus haut, le principal objectif des visites est de savoir si un débordement a eu lieu et de vérifier le fonctionnement des appareils. Toutefois, lors de la révision des formulaires papier de visite, seuls ceux utilisés pour les visites des repères visuels mentionnaient s'il y avait eu débordement ou non. Aussi, il a été constaté qu'il n'y a pas d'indication claire relativement aux éléments qui doivent être vérifiés pour s'assurer du bon fonctionnement des appareils. Également, certains appareils sont difficilement accessibles et la visite ne permet pas de recenser les débordements, raison pour laquelle notamment ils ont été équipés de la télémétrie.

¹⁴ 7 mois × 127 ouvrages = 889 visites auditées.

RECOMMANDATION

3.2.3.1.A.

Nous recommandons au Service de l'eau d'effectuer les visites aux ouvrages de surverse aux fréquences prévues, de bien les documenter et de préciser ce qui doit être vérifié pour chaque type d'appareil, afin de recenser les débordements d'eaux usées et de s'assurer du bon fonctionnement des appareils.

RECOMMANDATION

3.2.3.1.B.

Nous recommandons au Service de l'eau en collaboration avec la ville liée de Beaconsfield et les arrondissements de Pierrefonds-Roxboro et de Lachine de s'assurer de recevoir les informations concernant les visites dont le suivi est effectué soit par une ville liée ou un arrondissement, et ce, afin que les informations transmises au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs soient complètes.

3.2.3.2. Enregistreurs électroniques de débordements

Périodiquement, les EED subissent des défaillances ou des problèmes de transmission des données via la télémétrie engendrant à certaines occasions qu'aucune donnée de débordements à certains ouvrages de surverse n'était disponible. Lorsque cette situation survient, il y a une mention « non suivi » dans le rapport mensuel. Selon l'analyse des rapports pour la période de janvier 2020 à juin 2022, il y a eu 127 événements dits « non suivis » (voir le tableau 8). Ceux-ci concernaient 44 ouvrages de surverse distincts pour lesquels soit les appareils n'ont pas enregistré localement les données ou que pour certains appareils qui n'enregistrent pas localement, la transmission par télémétrie n'a pas fonctionné. La durée des événements varie entre 1 et 30 jours avec une durée moyenne qui oscille entre 11 et 23 jours pour les 2 années et demie analysées. Des 44 ouvrages, 6 ont connu des événements sur cette période pour un total de 39 (31 %). De ceux-ci 2 ouvrages ont connu des événements récurrents pour les mois de février à mai 2022. Lorsqu'il y a une défaillance d'équipement et que les données de débordement ne sont pas collectées, un autre équipement provisoire doit être installé et visité selon les exigences de l'équipement de remplacement. Or, les tests effectués sur les visites ainsi que les informations reçues par la DEEU ne permettent pas de savoir si des visites ont été effectuées lorsque les équipements ne collectaient pas le débordement ou si un équipement de redondance a été installé.

TABLEAU 8 | **RÉPARTITION DES ÉVÉNEMENTS DITS «NON SUIVIS» PAR ANNÉE**

ANNÉE	NOMBRE D'ÉVÉNEMENTS DIT «NON SUIVI»	NOMBRE D'OUVRAGES DE SURVERSE CONCERNÉ	DURÉE MOYENNE EN JOUR DES ÉVÉNEMENTS
2022 (jusqu'à juin)	21	15	11
2021	33	20	23
2020	73	29	18
TOTAL	127	64	17

Source : Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

Ainsi, en l'absence d'évidences qu'un mécanisme a été mis en place pour collecter les données de débordement lorsque des EED sont défectueux, la DEEU ne peut faire la démonstration qu'elle recense bien l'ensemble des débordements comme il est exigé.

Débordements par temps sec

Étant donné que les débordements par temps sec ne sont pas permis par le ROMAEU, une analyse des données Hydroweb pour la période de janvier 2019 à juin 2022 a été effectuée dans le cadre de nos travaux afin de recenser si d'autres débordements par temps sec n'auraient pas été identifiés par la DEEU et pour lesquels elle n'aurait pas avisé le MELCCFP.

Les résultats ont permis de constater que sur une cinquantaine de débordements examinés durant cette période, seuls 6 sont survenus à la fin de 2019 et auraient dû être déclarés au MELCCFP, car il n'y avait pas eu de pluie ni de fonte de neige lors des jours précédents.

Bien que ces cas ont été recensés également par la DEEU à cette période, aucune justification n'a été documentée afin d'expliquer la non-déclaration.

Malgré ces cas, pour les débordements qu'elle parvient à recenser en temps sec, donc ceux pour lesquels les EED n'ont pas été en panne, la Ville les identifie adéquatement lorsqu'il s'agit d'un cas par temps sec.

RECOMMANDATION 3.2.3.2.A.

Nous recommandons au Service de l'eau de mettre en place des mécanismes de redondance lorsque les données de débordement ne peuvent être collectées en raison de la défaillance d'un équipement, d'un enregistrement ou de la télémétrie, et ce, afin de répertorier en temps opportun tous les débordements sur son territoire comme exigé.

3.2.4. Transmission des avis

Lorsque survient un débordement d'eaux usées qui n'est pas permis par la réglementation, la Ville doit aviser sans délai une agente ou un agent des pêches d'ECCC (art. 38.5) ainsi que le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (art. 15). Pour ce faire, le SE s'est doté d'une directive administrative qui énonce les étapes à suivre afin de produire ces avis, tout particulièrement lors d'un débordement par temps sec. À ce jour, c'est la DEEU qui transmet les avis lors de débordements.

Avis à l'agente ou à l'agent des pêches Environnement et Changement climatique Canada

Comme le prévoit la *Loi sur les pêches* (art. 38 (7)), lorsque survient tout rejet de substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, une agente ou un agent des pêches doit être informé et un rapport écrit de l'événement doit lui être envoyé le plus tôt possible. Or, jusqu'à présent, la Ville avise l'agente ou l'agent des pêches seulement lors de débordements survenus par temps sec, en cas d'urgence ou lors de travaux planifiés, et ce, par le biais des avis transmis au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons constaté que la Ville n'a pas été en mesure de démontrer qu'elle avait transmis un avis à l'agente ou l'agent des pêches pour 4 avis sur les 16 analysés (25 %).

La Ville n'avise pas ECCC lors des débordements par temps de pluie, contrairement à l'obligation qu'elle a en vertu de la *Loi sur les Pêches*. En octobre 2019, la Ville a reçu un avertissement de la Direction de l'application de la *Loi en l'environnement* d'ECCC pour des rejets survenus en août 2018 et en avril 2019, qui allègue une infraction pour avoir rejeté une substance nocive dans des eaux où vivent les poissons et ne pas avoir avisé une agente ou un agent des pêches sans délai. Cet avertissement visait à informer la Ville pour qu'elle «...prenne des mesures nécessaires afin de se conformer à la *Loi sur les pêches*». Bien qu'aucune sanction administrative et pénale n'a été prise contre la Ville :

«...cet avertissement et les circonstances auxquelles il réfère font partie des dossiers d'ECCC et ils seront pris en considération dans l'éventualité d'une récidive, d'une autre infraction et pour prendre des décisions internes telles que la fréquence des inspections». Selon ECCC, elle «pourra envisager de prendre d'autres mesures si la ville ne prend pas les moyens nécessaires pour se conformer à la loi».

Trois ans après cet avertissement, la Ville n'a mis en place aucune mesure pour corriger la situation.

Avis transmis au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

Selon le ROMAEU (art. 15), contrairement au fédéral, il n'y a pas lieu d'aviser le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs lors d'un débordement par temps de pluie ou lors de la fonte des neiges. Seuls les débordements par temps sec, en cas d'urgence ou lors de travaux planifiés à un ouvrage de surverse, doivent être déclarés.

Avis par temps sec ou en cas d'urgence

Un avis doit être transmis sans délai lorsque l'un ou l'autre des événements suivants se produit :

- ◆ Un rejet de l'effluent ailleurs qu'au point de rejet final de l'émissaire;
- ◆ Une dérivation ou un débordement survenu en cas d'urgence ou en temps sec à partir d'un ouvrage de surverse ou d'un ouvrage de dérivation;
- ◆ L'arrêt ou une défaillance d'équipement ayant un impact sur la qualité des rejets ou sur la fréquence ou le volume des débordements ou des dérivations;
- ◆ Une dérivation ou un débordement ailleurs qu'à partir d'un ouvrage de surverse ou d'un ouvrage de dérivation.

L'avis transmis au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs peut être verbal ou écrit. S'il est verbal, la Ville a 48 heures par la suite pour transmettre une copie électronique. S'il est écrit, le délai est de 24 heures.

Pour la période de janvier 2019 à juin 2022, la DEEU a émis 9 avis verbaux, dont 2 pour lesquels l'avis écrit n'a pas été transmis dans un délai 48 heures, soit 22 %. Dans ces 2 cas, les avis ont été transmis respectivement en 8 et 12 jours.

En ce qui concerne les avis écrits (voir le tableau 9), pour cette même période d'audit, la DEEU a émis 75 avis spécifiquement pour des débordements par temps sec ou en cas d'urgence. Parmi ces avis, 18 sur 64 (28 %) pour la station d'épuration Jean-R.-Marcotte et 3 sur 11 (27 %) pour la station d'épuration Île Notre-Dame n'ont pas respecté les délais de transmission. Les dépassements ont oscillé entre 2 et 190 jours, et la majorité d'entre eux étaient en deçà de 10 jours.

TABLEAU 9

NOMBRE D'AVIS ÉCRITS TRANSMIS AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS POUR LA PÉRIODE DE JANVIER 2019 À JUIN 2022 (LES STATIONS D'ÉPURATION JEAN-R.-MARCOTTE ET ÎLE NOTRE-DAME)

ANNÉE	AVIS POUR UN DÉBORDEMENT PAR TEMPS SEC		AVIS POUR UN DÉBORDEMENT EN CAS D'URGENCE	
	STATION D'ÉPURATION JEAN-R.-MARCOTTE	STATION D'ÉPURATION ÎLE NOTRE-DAME	STATION D'ÉPURATION JEAN-R.-MARCOTTE	STATION D'ÉPURATION ÎLE NOTRE-DAME
2022	2	0	8	0
2021	3	1	4	1
2020	2	0	30 ^[a]	0
2019	0	5	15	4
TOTAL	7	6	57	5

[a] Il y a eu 23 avis émis le 8 octobre 2020 pour le même motif suite à un déversement de bitume dans le réseau survenu la veille. Il a été décidé d'effectuer des débordements pour protéger les équipements de la station d'épuration.

Source: Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

De plus, le suivi de certains ouvrages de surverse est effectué par la Ville de Beaconsfield et par l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro. La DEEU les sollicite mensuellement pour obtenir les informations en lien avec les débordements, ce qui ne permet pas à la DEEU d'aviser le MELCCFP dans un délai de 24 heures advenant un débordement.

Également, pour les 2 ouvrages suivis par l'arrondissement de Lachine, la Ville a mis en place un mode de fonctionnement afin d'être informée si des débordements surviennent. Cela fait suite à 7 débordements par temps sec qui sont survenus en 2021 et pour lesquels les avis ont été envoyés près de 2 mois plus tard faute d'avoir été avisés par l'arrondissement dans les délais requis. Il faut préciser qu'il y a un problème informatique qui empêche la DEEU d'accéder aux données à distance. Dans l'intervalle que la problématique soit corrigée (projet prévu en 2023), la DEEU a décidé de recenser directement les informations hebdomadairement afin d'éviter d'autres non-conformités. Cependant, ce mode de fonctionnement ne garantit pas que les délais de transmission soient respectés par exemple nous avons observé un débordement qui est survenu le 29 septembre 2022 et pour lequel la DEEU a envoyé l'avis le 10 octobre 2022.

Bien que ces événements pris séparément puissent sembler négligeables une fois cumulés, ceux-ci démontrent que le fonctionnement actuel doit être amélioré afin de respecter les délais fixés par le ROMAEU.

Avis lors de travaux planifiés

Un avis doit être transmis au moins 45 jours préalablement à une dérivation ou un débordement qui est requis dans le cas de travaux planifiés visant la modification, la réparation ou l'entretien de l'ouvrage.

Divers mécanismes ont été mis en place au fil des ans afin de permettre à la DEEU de recenser ces travaux (p. ex. des rencontres avec l'équipe entretien de la DEEU, la formation donnée aux chargées de projet de la DEEU ainsi que le rappel aux arrondissements, aux villes liées et aux services centraux). De plus, un logigramme décisionnel a été produit afin de permettre aux parties prenantes de savoir si un avis pour des travaux planifiés doit être transmis ou non.

Malgré ces mécanismes, la DEEU n'est pas toujours informée de l'ensemble des travaux à venir ou ne l'est pas en temps opportun afin de respecter le délai de transmission. À titre d'exemple, pour des travaux prévus le 17 janvier 2022 à un ouvrage de surverse, la DEEU a transmis l'avis le 7 janvier 2022, soit seulement 10 jours avant les travaux. De plus, pour des travaux de réhabilitation d'une conduite d'égout où une dérivation fut nécessaire, en octobre 2019, la DEEU a été avisée par le Service des infrastructures du réseau routier qu'une fois qu'il y a eu la dérivation. Ainsi l'avis n'a pas été envoyé.

Également, lors de l'analyse des 14 avis transmis pour des travaux planifiés au cours de la période de janvier 2019 à juin 2022, autant pour les stations d'épuration Jean-R.-Marcotte que pour Île Notre-Dame, le délai de transmission n'avait pas été respecté pour 3 avis, soit dans 21 % des cas. Les délais de transmission oscillaient entre 1 et 22 jours avant le début des travaux.

Ainsi, les analyses démontrent que malgré les mécanismes en place, la DEEU n'a pas de processus officiel qui lui permet de recenser l'ensemble des travaux planifiés à venir afin que les avis soient transmis dans les délais requis.

RECOMMANDATION 3.2.4.A.

Nous recommandons au Service de l'eau de se doter d'un mécanisme afin d'aviser sans délai le ministère Environnement et Changement climatique Canada de tout débordement d'eaux usées en provenance des ouvrages de surverse et des stations d'épuration.

RECOMMANDATION 3.2.4.B.

Nous recommandons au Service de l'eau de revoir le mécanisme de déclaration des avis au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, incluant les avis pour les ouvrages qui sont suivis par un arrondissement ou une ville liée, afin de s'assurer qu'ils sont transmis dans les délais requis.

RECOMMANDATION

3.2.4.C.

Nous recommandons au Service de l'eau de mettre en place un mécanisme, qui permet de recenser l'ensemble des travaux à venir sur l'ouvrage d'assainissement des eaux usées et de le communiquer aux différentes parties prenantes afin d'aviser le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs dans les délais requis.

3.3. Rapports annuels et mensuels

3.3.1. Transmission des rapports

La Ville est tenue de rendre compte mensuellement et annuellement au MELCCFP sur le suivi de ses ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées par secteur d'exploitation. Ces derniers, au nombre de 7, ont été déterminés en fonction de l'endroit où se trouvent les ouvrages d'assainissement des eaux usées ou de surverse et selon qu'ils sont de compétence locale ou d'agglomération en vertu des critères utilisés au RCG 11-017¹⁵. Pour les secteurs ayant des ouvrages de compétence locale, la DEEU a été mandatée par les villes liées de Beaconsfield, de Dollard-des-Ormeaux, de Sainte-Anne-de-Bellevue, de Kirkland et de Pointe-Claire pour produire les rapports mensuels et annuels. La Ville doit transmettre par voie électronique, au plus tard 42 jours suivant la fin de chaque mois, un rapport mensuel. Le rapport annuel, lui, doit être transmis avant le 1^{er} avril de l'année suivant la fin d'année civile. Ces rapports comprennent notamment les mesures de débit et les résultats d'analyse¹⁶ des eaux usées, les données météorologiques ainsi que les relevés de débordement (p. ex. les visites des ouvrages de surverse, la durée et le volume des débordements).

Selon l'examen des différents rapports transmis durant la période de janvier 2019 à juin 2022, il en ressort que la Ville a majoritairement respecté les délais d'envoi. Seuls 4/294 (1 %) des rapports mensuels que la ville a produits et 1/21 (5 %) des rapports annuels sur les 21 (5 %) n'ont pas respecté les délais de transmission. Deux retards pour des rapports mensuels étaient dus à des problèmes liés à la plateforme SOMAEU et 1 retard a été causé en 2020, car aucune personne n'avait été identifiée pour prendre la relève lors de l'absence de la personne responsable. Au moment de l'audit, un minimum de 3 personnes était identifié comme personnes-ressources sur la plateforme du SOMAEU ce qui permet d'assurer une relève en cas d'absence.

3.3.2. Qualité des données aux rapports annuels et mensuels

Selon le ROMAEU, les renseignements consignés dans le rapport annuel ont un caractère public. Ce rapport comprend les informations sur le suivi de la station d'épuration et sur le suivi des ouvrages de surverse. Il est constitué du cumul des renseignements que transmet la Ville dans le cadre des rapports mensuels. Comme ce sont des informations publiques, elles doivent être de qualité (p. ex. l'exactitude, l'intégralité).

¹⁵ RCG 11-017 est le règlement du conseil d'agglomération identifiant les conduites qui, au sein du réseau d'aqueduc et d'égout, qui sont de compétence d'agglomération.

¹⁶ (MES, DBO₅C, pH, les résultats des essais de toxicité).

Les informations requises pour la reddition de comptes mensuelle sont répertoriées dans deux bases/entrepôts de données internes à la Ville. Celles-ci sont alimentées soit directement de données opérationnelles de logiciels¹⁷ ou de différents fichiers (p. ex. les visites aux ouvrages de surverse, les données des débordements reçues par télémétrie). Celles-ci sont transmises au SOMAEU via deux fichiers XML. L'utilisation d'un fichier XML évite la saisie manuelle d'informations dans le SOMAEU, mais il est possible d'y saisir directement des informations ou d'y apporter des modifications au besoin.

3.3.2.1. Données de suivi de la station d'épuration

Station d'épuration Jean-R.-Marcotte

Pour s'assurer que les données de mesure du débit journalier et les résultats d'analyse des rejets (excluant les résultats des essais toxicité) présentés dans le SOMAEU correspondent aux données opérationnelles des logiciels, la DEEU a mis en place un contrôle mensuel documenté à partir de janvier 2021. Dans le cadre des travaux d'audit, l'analyse de ce contrôle pour 5 mois compris entre janvier 2021 et mai 2022 a permis de démontrer qu'il est efficace, car aucun écart n'a été recensé. Pour les données de 2019 et 2020, seuls 6 écarts sur l'ensemble des mesures de débit quotidien pour ces années ont été recensés et aucun sur les résultats d'analyse des rejets.

En ce qui concerne les résultats des essais de toxicité présentés dans le SOMAEU, les travaux d'audit ont recensé 1 seul cas en écart sur les 23 tests effectués (4 %). Ainsi, un résultat a été présenté en janvier 2019 pour la station d'épuration Jean-R.-Marcotte sans que la DEEU n'ait retrouvé d'évidence des résultats du test par le laboratoire externe.

Station d'épuration Île Notre-Dame

Jusqu'en juin 2022, une problématique lors de la réinitialisation du totalisateur de volume du débit provoquait environ 1 fois par mois un débit journalier anormal qui devait être corrigé. La problématique du totalisateur a été réglée avec la mise en service de la nouvelle station de pompage en juin 2022. Outre ces écarts qui furent toujours corrigés, l'analyse des résultats d'analyse des rejets et des essais de toxicité n'a recensé aucun écart lors des tests effectués.

Ainsi, les mécanismes en place permettent d'assurer que les informations des données opérationnelles des logiciels sont cohérentes avec celles au SOMAEU.

3.3.2.2. Données de suivi des ouvrages de surverse

Pour le suivi des ouvrages de surverse, la DEEU utilise la base de données Hydroweb. Plusieurs étapes sont effectuées et diverses sources d'informations¹⁸ sont utilisées afin d'alimenter la base de données pour la production du rapport mensuel. Or, bien qu'il y ait une procédure en place et une liste de contrôles mensuels qui permet de vérifier que l'ensemble des étapes ont été réalisées, il n'y a pas d'évidence d'un contrôle de révision par un pair qui permet d'assurer l'intégrité et l'intégralité des données traitées. À titre d'exemple, pour un débordement survenu en janvier 2022, lors de travaux planifiés à un ouvrage de surverse, aucune donnée n'avait été déclarée dans Hydroweb. C'est seulement lorsque l'avis au ministre

¹⁷ LIMS pour les données des tests de laboratoire et l'application PI pour les mesures du débit.

¹⁸ Par exemple: Fichier de visites hebdomadaires et mensuelles, courriel de suivi de certains ouvrages de surverse.

3.2. Gestion du suivi des rejets et des débordements des eaux usées

de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs a été fermé en août que l'erreur a été décelée et que la correction a été effectuée.

Aussi, afin de vérifier que les données au SOMAEU sont cohérentes avec celles de la base de données, une comparaison a été effectuée pour la période de janvier 2020 à juin 2022.

Plusieurs différences ont été recensées principalement en lien avec les données de la station d'épuration Jean-R.-Marcotte et sont présentées dans le tableau 10.

TABEAU 10 | **NOMBRE D'AVIS ÉCRITS TRANSMIS AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS POUR LA PÉRIODE DE JANVIER 2019 À JUIN 2022 (LES STATIONS D'ÉPURATION JEAN-R.-MARCOTTE ET ÎLE NOTRE-DAME)**

ANNÉE	DIFFÉRENCES
2022 (6 mois)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 visites présentées au suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées et non dans Hydroweb. • 4 cas où un volume a été déclaré dans Hydroweb, mais ceux-ci ont été déclarés dans la section commentaire dans le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées au lieu dans la section prévue à cet effet. • 9 débordements survenus soit par urgence/temps sec/travaux planifiés n'ont pas été déclarés dans la colonne prévue à cet effet dans Hydroweb mais plutôt dans la colonne commentaire. Cependant, les informations sont bien répertoriées dans le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. Selon la DEEU, il arrive que des modifications soient apportées directement dans le SOMAEU sans avoir été reflétées dans la base de données Hydroweb.
2021	<ul style="list-style-type: none"> • 2 cas où une durée et un volume de surverse sont indiqués dans Hydroweb et non dans le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. • 1 débordement classé par « temps sec » a été reclassé « en urgence » dans le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées sans que la correction n'ait pas été faite dans Hydroweb. • 18 cas où un repère visuel a été déplacé sans que la raison ne soit pas précisée dans Hydroweb (p. ex. temps de pluie, fonte des neiges).
2020	<ul style="list-style-type: none"> • 9 visites présentées dans Hydroweb et non dans le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. • 8 visites présentées dans le SOMAEU et non dans Hydroweb. • 4 visites dont la date a été décalée d'un jour entre le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées et Hydroweb pour les mêmes sites. • 6 cas où il y a une différence dans la durée de surverse entre Hydroweb et suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. • 5 cas où il y a une durée de surverse dans Hydroweb et non dans le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. • 4 cas où il y a une différence dans le volume de surverse entre Hydroweb et le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées. • 10 cas où un repère visuel a été déplacé sans que la raison ne soit pas précisée dans Hydroweb (p. ex. le temps de pluie, la fonte des neiges).

Source: Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

De plus, la DEEU exporte les données d'Hydroweb vers un classeur Excel dans lequel elle a programmé des formules qui renvoient des informations pour les fins d'analyse et de reddition de comptes interne. Des anomalies ont été recensées dans le classeur de 2022, telles que des valeurs¹⁹ ou des formules absentes dans certaines cellules ou des mises en forme non homogènes. Afin de s'assurer que la reddition de comptes est bonne, la DEEU devrait revoir la programmation de ce classeur afin de détecter et corriger toute erreur.

Ainsi, l'absence de révision des données par un pair lors de la production du rapport mensuel dans Hydroweb, jumelée aux différents écarts recensés entre la base de données interne et celle du SOMAEU, n'assure pas que les données sont de qualité, ce qui pourrait induire en erreur les différents utilisateurs.

RECOMMANDATION

3.3.2.2.A.

Nous recommandons au Service de l'eau, afin de maintenir une traçabilité du processus de déclaration au ministère de l'Environnement, de la lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, de mettre en place des mécanismes de contrôle pour que :

- ◆ les données de débordements contenues dans la base de données interne et celles divulguées dans le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées soient complètes, exactes et cohérentes;
- ◆ toutes modifications apportées aux données directement dans le suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées soient documentées.

3.4. Compétences des opérateurs effectuant des tâches aux stations d'épuration

3.4.1. Certificat de qualification

Selon le ROMAEU (art.10), les opérations et le suivi du fonctionnement d'une station d'épuration, notamment le contrôle et la surveillance des opérations reliées aux procédés de collecte et du traitement des eaux usées doivent d'être effectués par une personne titulaire d'un certificat de qualification ou d'une carte d'apprenti valide délivrée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale.

C'est près d'une soixantaine de membres du personnel annuellement qui effectuent des tâches assujetties aux exigences de qualification et il est de leur responsabilité de détenir un certificat valide en tout temps. Cependant, la Division des opérations de la DEEU effectue un suivi régulier afin de s'en assurer, surtout lorsque le certificat vient à échéance. Or, malgré le processus de suivi, celui-ci ne permet pas d'assurer que les membres du personnel ont leur certificat au moment d'opérer puisque 2 membres du personnel (3 %) ont effectué des tâches en 2019 et 2020 sans avoir de certification valide. Pour 1 des cas, le membre du personnel a travaillé 11 mois avant sa retraite sans avoir renouvelé son certificat qui était échu et pour l'autre, il s'est écoulé 2 ans avant qu'il ne fasse sa demande de certificat malgré un suivi effectué par la DEEU en 2020.

¹⁹ Par exemple : Le volume de la surverse, le type de débordement soit par temps sec, l'urgence.

3.4.2. Déclaration des compétences des opérateurs au rapport annuel

La Ville doit déclarer au rapport annuel tous les opérateurs qualifiés qui ont effectué, au moins 1 journée dans l'année, des tâches reliées à l'opération ou au suivi du fonctionnement de la station d'épuration. Or, l'analyse des informations déclarées dans les rapports de 2019 à 2021 a révélé plusieurs inexactitudes principalement pour la station d'épuration Jean-R.-Marcotte (voir le tableau 11). Des membres du personnel assujettis ayant travaillé au moins 1 jour n'ont pas été déclarés ou des membres du personnel non assujettis l'ont été. Pour ce qui est de la station d'épuration Île Notre-Dame, seules 2 inexactitudes ont été recensées, soit 2 membres du personnel ayant travaillé en 2021 qui n'ont pas été déclarés au rapport annuel.

TABLEAU 11

INEXACTITUDES RECENSÉES DANS LES RAPPORTS ANNUELS DE LA STATION D'ÉPURATION JEAN-R.-MARCOTTE CONCERNANT LES COMPÉTENCES DES MEMBRES DU PERSONNEL

ANNÉE	MEMBRES DU PERSONNEL AYANT TRAVAILLÉ AU MOINS UN JOUR ET NON DÉCLARÉS AU RAPPORT (PROPORTION DU TOTAL DES MEMBRES DU PERSONNEL)	MEMBRES DU PERSONNEL QUI ONT ÉTÉ DÉCLARÉS AU RAPPORT, MAIS QUI NE SONT PAS ASSUJETTIS (PROPORTION DU TOTAL DES MEMBRES DU PERSONNEL)	INFORMATION INCOMPLÈTE AFIN DE JUSTIFIER OU NON SI LE MEMBRE DU PERSONNEL DEVAIT ÊTRE DÉCLARÉ DANS LE RAPPORT ANNUEL (PROPORTION DU TOTAL DES MEMBRES DU PERSONNEL)
2021	9 (14 %)	7 (11 %)	0
2020	4 (6 %)	3 (5 %)	6 (10 %)
2019	1 (2 %)	2 (3 %)	1 (2 %)

Source: Tableau produit par le BVG de la Ville en fonction des données recensées lors de nos travaux d'audit.

Ainsi cela a eu pour conséquence que de fausses non-conformités ont été déclarées dans les rapports annuels de 2019 et 2021. Ainsi pour 5 des 6 certificats de qualification échus en 2021 (4) et en 2019 (2) 4 étaient pour des membres du personnel qui n'auraient pas dû être déclarés, car ils étaient non assujettis, et pour un autre, le membre du personnel était en congé de maternité et n'avait pas travaillé durant l'année de déclaration.

RECOMMANDATION 3.4.2.A.

Nous recommandons au Service de l'eau de revoir le mécanisme de suivi des certifications de compétence des opérateurs, afin de s'assurer que les membres du personnel assujettis dans le cadre du suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées détiennent en tout temps un certificat valide et que les informations sur les compétences déclarées dans le rapport annuel soient exactes et complètes.

4. Conclusion

De manière générale, nous concluons que la Ville de Montréal (la Ville) a mis en place un ensemble de mécanismes favorisant une saine gestion du suivi des rejets des eaux usées et des débordements. Néanmoins, ceux-ci ne s'effectuent pas pleinement en conformité avec les exigences réglementaires.

Ceci dit, la Ville fait bonne figure dans le suivi des rejets des eaux usées traitées, car elle se conforme majoritairement aux exigences attendues. Ainsi, pour les stations d'épuration Jean-R.-Marcotte et Île Notre-Dame, la mesure du débit est effectuée quotidiennement et les normes de concentration des rejets auxquelles elles sont tenues de se conformer sont respectées. Également, l'intégralité des essais de toxicité effectués sur la truite arc-en-ciel et sur la daphnie a été réussie. Cependant, dépendamment de la station d'épuration, pour certains essais de toxicité les fréquences de prélèvements, les délais de reprise de tests positifs et l'espacement minimal entre deux prélèvements n'ont pas été respectés. De plus, pour la station d'épuration Île Notre-Dame, la vérification de l'exactitude de la mesure du débit à l'affluent n'a pas été effectuée tous les ans comme requis tout comme l'étalonnage de la sonde ultrasonique utilisé dans la mesure du débit à l'effluent à la station d'épuration Jean-R.-Marcotte.

En ce qui concerne le suivi des débordements, bien que 96 % des ouvrages de surverse soient équipés d'un instrument pour détecter les débordements, les mécanismes en place n'assurent pas que la totalité de ceux-ci soit recensée. Parmi les ouvrages instrumentés, près de 79 % sont munis d'un appareil qui communique avec la station lors d'un débordement. Toutefois, à plus d'une centaine d'occasions, cet outil était défaillant et la Ville n'a pas été en mesure de recenser si un débordement avait eu lieu, car il n'y a pas d'évidence qu'une redondance avait été mise en place. Également, les exigences de visites ne sont pas toutes respectées, car les visites hebdomadaires (32 %) et mensuelles (51 %) ne sont pas toutes effectuées ou leur fréquence n'est pas respectée. De plus, la Ville n'avise pas Environnement et Changement climatique Canada (EEECC) lors de tout débordement par temps de pluie. Bien qu'elle avise le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des parcs (MELCCFP) et ECCC lors de débordement par temps sec, elle ne le fait pas toujours dans les délais requis.

De plus, malgré le fait que les données opérationnelles sur le suivi des rejets étaient cohérentes avec celles présentées sur le site du MELCCFP, des inexactitudes et des incohérences ont été recensées pour les données sur le suivi des débordements et sur les compétences des opérateurs.

Plus spécifiquement, les grands constats que nous tirons en lien avec les critères d'évaluation sont les suivants :

Critère 1 : Des mécanismes sont en place afin de permettre le suivi du respect des normes de rejets des eaux usées et de générer des données de qualité.

- ◆ Pour les deux stations d'épuration :
 - la mesure du débit journalier est effectuée quotidiennement;
 - les normes de concentration auxquelles elles sont tenues de se conformer (MES et pH pour la station d'épuration Jean-R.-Marcotte et DBO_5C , MES et pH pour la station d'épuration Île Notre-Dame) sont respectées;

3.2. Gestion du suivi des rejets et des débordements des eaux usées

- l'intégralité des essais de toxicité effectués sur la daphnie et sur la truite arc-en-ciel a été réussie bien qu'il y ait eu cinq tests qui avaient échoué au premier essai;
 - les données de suivi des rejets présentées sur le site du MELCCFP sont de qualité.
- ◆ Pour la station d'épuration Jean-R.-Marcotte :
- l'exactitude de la mesure du débit est vérifiée quotidiennement et les écarts entre la mesure à l'affluent et à l'effluent sont inférieurs à 15 % comme exigé;
 - les fréquences des prélèvements pour les tests de concentration sont toujours respectées.
- ◆ Néanmoins, pour l'une ou l'autre des stations :
- la sonde ultrasonique utilisée dans la mesure du débit à l'effluent n'est pas étalonnée annuellement;
 - la vérification annuelle de l'exactitude de la mesure du débit n'a pas été effectuée pour les années 2020 et 2021;
 - les fréquences des prélèvements pour les tests de concentration n'ont pas toujours été suivies;
 - pour les essais de toxicité, dans quelques cas les fréquences de prélèvements, les délais de reprise de tests positifs et l'espacement minimal entre deux prélèvements n'ont pas été respectés.

Critère 2: Des mécanismes sont en place afin de permettre le suivi des normes de débordement des eaux usées et de générer des données de qualité.

- ◆ 96 % des ouvrages de surverse sont équipés d'un appareil permettant de recenser les débordements.
- ◆ 79 % des ouvrages de surverse sont équipés d'un instrument qui communique en temps réel les débordements avec la station d'épuration.
- ◆ Les 6 ouvrages de surverse équipés d'un repère visuel sont visités comme requis afin de recenser tout débordement.
- ◆ Par contre, selon nos tests, nous avons observé que :
 - 32 % des visites hebdomadaires et 51 % des visites mensuelles aux ouvrages de surverse n'ont pas été effectuées. En raison de fréquences de visites non respectées, des sites sont visités mensuellement au lieu d'hebdomadairement;
 - suite à une centaine de défaillances survenues sur une période de deux ans et demi à des enregistreurs électroniques de débordements il n'a pas été possible de recenser s'il y a eu ou non débordements, car il n'y a pas d'évidence si un appareil de redondance a été installé temporairement;
 - des inexactitudes et des incohérences ont été recensées entre les données de suivi des débordements répertoriés dans la base de données interne et celles présentées sur le site du MELCCFP.

Critère 3: Les rapports d'opération et d'événements contiennent des informations de qualité et sont transmis dans les délais requis.

- ◆ Les rapports mensuels et annuels des 7 secteurs sont transmis au MELCCFP avant la date limite, à l'exception de 4 rapports sur la période visée (3 mensuels et 1 annuel).
- ◆ La Ville n'a pas de processus en place pour aviser ECCC lors de débordements par temps de pluie comme l'exige la *Loi sur les pêches*.
- ◆ La Ville ne parvient pas à transmettre en temps opportun l'ensemble des avis au MELCCFP/ECCC lors de débordements par temps sec, d'urgence ou lors de travaux planifiés sur ces ouvrages d'assainissement.
- ◆ Les informations sur les compétences des opérateurs présentés sur le site du MELCCFP contiennent des inexactitudes, car des membres du personnel ayant travaillé au moins 1 jour n'ont pas été déclarés ou que des membres du personnel non assujettis l'ont été.

Critère 4: Les membres du personnel possèdent les qualifications requises pour accomplir des tâches reliées aux opérations des stations d'épuration.

- ◆ Globalement, seuls 2 sur la soixantaine des membres du personnel affectés à des tâches reliées aux opérations des stations d'épuration ne possédaient pas un certificat de qualification valide lorsqu'ils ont effectué des travaux en 2019 et 2020.

Connaissance et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux

3.3.

Le 28 février 2023

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Connaissance et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux

Mise en contexte

Le patrimoine de la Ville de Montréal (la Ville), largement reconnu, comprend des bâtiments municipaux et privés qui présentent un intérêt patrimonial en raison de leur valeur architecturale, historique, paysagère, urbaine ou archéologique. Ce patrimoine est régi par des dispositions municipales ainsi que la *Loi sur le patrimoine culturel* (LPC), visant à assurer sa connaissance, sa protection, sa mise en valeur et sa transmission. À cela s'ajoutent de nouvelles dispositions de la LPC (2021) qui nécessitent que la Ville adopte un inventaire des bâtiments d'intérêt patrimonial de 1940 et moins d'ici 2026. Malgré les encadrements existants, plusieurs facteurs, notamment le manque d'entretien, peut menacer la conservation des bâtiments patrimoniaux (BP). Dans la *Politique du patrimoine* (Politique) de 2005 et son Plan d'action en patrimoine 2017-2022 (PAP), l'Administration municipale s'est engagée à agir de façon exemplaire envers son patrimoine.

Objectif de l'audit

S'assurer que la Ville a une bonne connaissance des bâtiments patrimoniaux sur son territoire et qu'elle les met en valeur d'une façon adéquate.

Résultats

La Ville ne dispose pas d'une connaissance complète et centralisée des BP sur son territoire ainsi que de leur état de conservation. Bien qu'un plan d'action ait été défini pour l'adoption de l'inventaire des BP construits avant 1940, sa mise en œuvre n'enrayera pas cette lacune du fait qu'il n'a pas été prévu d'intégrer les données d'inventaires dans les outils exploités par la Ville. La connaissance incomplète, limite également la portée des interventions de mise en valeur déployées par la Ville, qui sont déjà insuffisantes pour les BP recensés. En effet, non seulement les Programmes d'entretien préventif (PEP) ne sont pas pleinement mis en œuvre, mais ils ne prévoient pas les entretiens spécifiques aux BP conformément au PAP. Quant aux BP privés, les mesures déployées par la Ville sont insuffisantes pour assurer leur maintien en bon état par leurs propriétaires. Par conséquent, la mise en valeur des BP n'est pas pleinement assurée par la Ville, ce qui accentue l'enjeu des BP vulnérables. Ceci est une démonstration des conséquences du déficit d'investissement qui aboutit pour certains BP, en une démolition partielle, voire même totale, comme étant la meilleure alternative. En somme, plusieurs actions de la Politique et du PAP, visant à accroître la connaissance et la mise en valeur des BP, demeurent à réaliser. L'absence d'un suivi de ces actions ne permet pas à la Direction générale de régler adéquatement les enjeux relatifs aux BP sur son territoire.



Principaux constats

Connaissance des bâtiments patrimoniaux

- La Ville n'a pas mis en œuvre les actions préconisées par la Politique, visant à accroître la connaissance et la mise en valeur des BP.
- Les BP municipaux et privés présents sur le territoire de la Ville ne sont pas tous identifiés.
- La Ville ne dispose pas d'un portrait centralisé des BP recensés sur son territoire. Ceux-ci sont répartis dans différents outils, lesquels comportent des données non exhaustives et inexactes.
- La méthodologie et la terminologie employées pour la désignation de l'intérêt patrimonial des BP n'est pas uniforme à travers la Ville.
- La méthodologie d'évaluation de l'état de conservation et du déficit d'investissement n'est pas uniforme ni appliquée pour l'ensemble des BP municipaux.

Inventaire des bâtiments patrimoniaux construits avant 1940

- La planification et la méthodologie pour le relevé de l'inventaire des bâtiments d'intérêt patrimonial construits avant 1940 ont bien été établies et communiquées aux intervenants de l'agglomération.
- La démarche d'inventaire ne permettra toutefois pas d'éliminer l'ensemble des défaillances en matière de connaissance des BP.

Mise en valeur des bâtiments patrimoniaux municipaux

- Les standards pour l'entretien et le maintien de l'état des BP ne sont pas définis ni reflétés dans les PEP, comme prescrit par la Politique.
- Les PEP (régulier et de sécurité), applicables à l'ensemble des bâtiments municipaux, ne sont programmés que pour 68 % des BP, en plus d'être partiellement réalisés.
- Le déficit d'investissement des BP municipaux est en croissance depuis plusieurs années, ce qui notamment reflète un nombre élevé de BP d'importance laissés vacants ou à l'abandon.

Mise en valeur des bâtiments patrimoniaux privés

- Les inspections de suivis de projets en cours et lors de leur achèvement ne sont pas réalisées de façon systématique pour s'assurer de la conformité des travaux aux permis émis et aux conditions établies par les instances et éviter une éventuelle altération irréversible des BP.
- Les moyens déployés pour une prise en charge rapide des BP en situation de vulnérabilité par leurs propriétaires sont insuffisants, ce qui entraîne une détérioration de plus en plus marquée de leur état, voire leur éventuelle démolition.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées aux pages suivantes.



Liste des sigles

BP

bâtiments patrimoniaux

CDN-NDG

arrondissement de
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

CM

conseil municipal

CPM

Conseil du patrimoine de Montréal

la Ville

la Ville de Montréal

LPC

Loi sur le patrimoine culturel

MCC

ministère de la Culture
et des Communications

Politique

Politique du patrimoine

PAP

Plan d'action en patrimoine 2017-2022

PEP

Programme d'entretien préventif

PMR

arrondissement du Plateau-Mont-Royal

PU

Plan d'urbanisme (2004)

PUM

Plan d'urbanisme et de mobilité 2050

SGPI

Service de la gestion et de la planification
des immeubles

SIGI

Système intégré de gestion des immeubles

SUM

Service de l'urbanisme et de la mobilité

VAR

valeur actualisée de remplacement

VM

arrondissement de Ville-Marie



Table des matières

1. Contexte	139
2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux	147
2.1. Objectif de l'audit	147
2.2. Critères d'évaluation	147
2.3. Portée des travaux	148
3. Résultats de l'audit	148
3.1. La Ville de Montréal ne dispose pas d'un portrait complet des bâtiments patrimoniaux municipaux et privés sur son territoire	148
3.1.1. Lacunes quant à la connaissance des bâtiments patrimoniaux	149
3.1.2. Statu quo malgré le projet d'inventaire des bâtiments patrimoniaux construits avant 1940	154
3.1.3. Méconnaissance de l'état de l'ensemble des bâtiments patrimoniaux sur le territoire de la Ville de Montréal	156
3.2. Les mécanisme en place n'assurent pas la mise en valeur de l'ensemble des bâtiments patrimoniaux municipaux et privés sur le territoire de la Ville de Montréal	160
3.2.1. Absence d'orientation relative aux projets de conservation de façade des bâtiments patrimoniaux	160
3.2.2. Déficience quant à l'entretien et la conservation des bâtiments patrimoniaux municipaux	161
3.2.3. Déficience quant à la mise en valeur des bâtiments patrimoniaux privés	165
3.2.4. Absence de documentation de la délivrance des permis et lacunes quant au suivi des permis pour travaux	167
3.3. La Ville de Montréal n'a pas mis en œuvre l'ensemble des actions préconisées par la <i>Politique du patrimoine</i> ou le Plan d'action en patrimoine 2017-2022	169

4. Conclusion	171
5. Annexes	173
5.1. Le patrimoine culturel selon le ministère de la Culture et des Communications	173
5.2. Sommaire du Plan d'action en patrimoine 2017-2022	174
5.3. Statuts de protection des bâtiments patrimoniaux de la Ville de Montréal en vertu de la <i>Loi sur le patrimoine culturel</i>	175

1. Contexte

Alors que la Ville de Montréal (la Ville) célèbre ses 380 ans¹ depuis sa fondation, plusieurs éléments témoignent de ses origines et présentent un intérêt patrimonial en raison de leur valeur architecturale, historique, paysagère, urbaine ou archéologique. Cette concentration d'éléments patrimoniaux, exceptionnelle à l'échelle du Québec et du Canada, fait de Montréal une ville reconnue pour son caractère historique.

Le patrimoine culturel (voir l'annexe 5.1.), composé d'une multitude de biens et d'éléments de diverses natures, tel que les édifices historiques, présente une valeur symbolique élevée propre à la collectivité dont il est issu, exigeant sa transmission aux générations futures.

Les bâtiments patrimoniaux (BP)², contribuent au développement économique et touristique, à la revitalisation de certains milieux et à différentes dimensions (sociale, économique et environnementale) du développement durable.

Cadre législatif en matière de patrimoine

Loi sur le patrimoine culturel

La protection du patrimoine culturel québécois est régie par la *Loi sur le patrimoine culturel* (LPC)³, entrée en vigueur en 2012, qui a notamment pour objectif (voir la figure 1) de favoriser la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine culturel. Chacun de ces objectifs implique des moyens de mise en œuvre.

¹ Année de fondation de Montréal: 1642.

² Un BP est un bâtiment qui présente un intérêt pour sa valeur archéologique, architecturale, artistique, emblématique, ethnologique, historique, paysagère, scientifique ou technologique.

³ LPC, adoptée le 19 octobre 2011 et entrée en vigueur le 19 octobre 2012.

FIGURE 1 | OBJECTIFS DE LA LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL ET MOYENS DE MISE EN ŒUVRE



Source : Figure produite par le Bureau du vérificateur général (BVG) sur la base des définitions présentées dans la LPC.

Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives

La *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives*⁴ (Lq-2021, c. 10), adoptée le 25 mars 2021, vise principalement à modifier la LPC et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁵.

Parmi les nouvelles dispositions⁶, l'obligation pour les conseils d'agglomération d'adopter, d'ici le 1^{er} avril 2026, un inventaire des immeubles construits avant l'année 1940 situés sur leur territoire et qui présentent une valeur patrimoniale. Les objectifs de cet inventaire sont :

- ◆ de créer une meilleure transparence en ce qui concerne les mécanismes de protection du patrimoine immobilier bâti;
- ◆ d'implanter des mécanismes de protection, d'entretien et de règlements de démolition pour ces immeubles;
- ◆ de favoriser une meilleure protection et valorisation de ces bâtiments.

Les BP inventoriés seront assujettis à des dispositions municipales particulières en vertu du *Règlement de démolition* et du *Règlement sur l'occupation et l'entretien*.

⁴ La majorité des dispositions de la *Loi modifiant la LPC et d'autres dispositions législatives* (Lq-2021, c. 10) sont entrées en vigueur à la date de sa sanction, soit le 1^{er} avril 2021.

⁵ La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ayant un impact direct sur le cadre bâti, notamment la protection et la gestion du patrimoine, se décline de plusieurs façons au niveau municipal, dont des outils réglementaires.

⁶ Les deux autres dispositions sont : que les règlements de démolition devront, avant le 1^{er} avril 2023, comprendre des critères propres à l'évaluation des demandes de démolition concernant des immeubles patrimoniaux; et que le futur *Règlement sur l'entretien et l'occupation des bâtiments* devra, d'ici le 1^{er} avril 2026, contenir des normes ayant pour objet d'obliger leurs propriétaires à les protéger contre les intempéries et à en préserver l'intégrité structurale.

3.3. Connaissance et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux

C'est à la Ville⁷, à titre de municipalité centrale, que revient la responsabilité⁸ de coordonner cet inventaire pour tout le territoire de l'agglomération et de le soumettre au conseil d'agglomération pour adoption.

La Ville reconnaît la valeur et les bénéfices de son patrimoine et s'est engagée à assurer sa conservation, notamment via la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, sa *Politique du patrimoine* (Politique) et son Plan d'action en patrimoine 2017-2022⁹ (PAP).

En mai 2005¹⁰, le conseil municipal (CM) a adopté la Politique dans le but d'organiser et d'orienter l'action de la Ville et de ses partenaires. L'objectif poursuivi est d'encourager le développement d'une vision collective et d'une responsabilité partagée à l'égard du patrimoine montréalais, dont la mise en valeur est vue comme un levier de développement culturel, social et économique.

En 2017, les orientations de la Politique étaient toujours jugées adéquates et pertinentes. En continuité avec celle-ci, le PAP, qui se décline en une série d'actions prioritaires (voir l'annexe 5.2.), a été mis en place afin de régler les enjeux qui interpellent les Montréalaises et les Montréalais et qui demandent une action immédiate de la Ville, notamment :

- ◆ La conservation et la mise en valeur des bâtiments vacants;
- ◆ L'entretien des immeubles tant publics que privés;
- ◆ La gestion durable des bâtiments et des lieux;
- ◆ Le développement de la connaissance des éléments qui composent l'identité urbaine.

Ainsi, le PAP réitère l'engagement de la Ville, stipulé dans sa Politique, à agir à titre de propriétaire et de gestionnaire exemplaire à l'égard de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine.

Intervenants en matière de patrimoine de la Ville de Montréal

La connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission des BP (municipaux et privés) sur le territoire de la Ville impliquent les intervenants de différentes unités d'affaires de même que les propriétaires privés lorsqu'applicables, comme vous pouvez le constater au tableau suivant.

⁷ Division du patrimoine du Service de l'urbanisme et de la mobilité (SUM).

⁸ La Ville de Montréal est responsable de réaliser l'inventaire pour l'agglomération conformément à l'article 17 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*.

⁹ Le PAP a été établi suite à une consultation publique devant la Commission municipale sur la culture, le patrimoine et les sports, et adopté en août 2017.

¹⁰ CM05 0356 - Le 30 mai 2005 - Adoption de la Politique.

TABLEAU 1 | **INTERVENANTS EN MATIÈRE DE BÂTIMENTS PATRIMONIAUX DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

INTERVENANTS ET RESPONSABILITÉS	BÂTIMENT PATRIMONIAL		OBJECTIF DE LA LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL			
	Municipal	Privé	Connaissance	Protection	Mise en valeur	Transmission
Service de l'urbanisme et de la mobilité Oriente et coordonne les actions en matière de patrimoine, notamment la Politique du patrimoine et le Plan d'action en patrimoine 2017-2022. Responsable du Plan d'urbanisme et de la mobilité de la Ville de Montréal ^[a] .	X	X	●	●	●	●
Service de la gestion et de la planification des immeubles Gère (entretien, rénovation, restauration et construction) le parc immobilier de la Ville de Montréal exploité par les services centraux et ceux de l'arrondissement de Ville-Marie, en plus de l'entretien des immeubles relevant de certains autres arrondissements.	X		●		●	
Service de la stratégie immobilière Gère notamment les transactions immobilières qui comprennent des baux emphytéotiques ^[b] .	X				●	
Arrondissements Contribuent à la connaissance, la protection (réglementation), la mise en valeur et la transmission des bâtiments patrimoniaux municipaux, relevant de leur compétence, et privés sur leur territoire.	X	X	●	●	●	●

^[a] Le plan d'urbanisme adopté par le CM le 23 novembre 2004, constitue le document officiel le plus important de la municipalité en matière de planification de l'aménagement de son territoire, qui établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique de la Ville (*Règlement d'urbanisme 04-047*). Le SUM procède à la préparation du PUM 2050, dont l'adoption est prévue au cours de 2023.

^[b] « L'emphytéose est le droit qui permet à une personne, pendant un certain temps, d'utiliser pleinement un immeuble appartenant à autrui et d'en tirer tous ses avantages, à la condition de ne pas en compromettre l'existence et à charge d'y faire des constructions, ouvrages ou plantations qui augmentent sa valeur d'une façon durable » (Code civil du Québec, CCQ-1991, c. 64, a. 1195).

INTERVENANTS ET RESPONSABILITÉS	BÂTIMENT PATRIMONIAL		OBJECTIF DE LA LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL			
	Municipal	Privé	Connaissance	Protection	Mise en valeur	Transmission
<p>Conseil du patrimoine de Montréal</p> <p>Instance consultative en matière de patrimoine, nommée par le conseil municipal de la Ville de Montréal, qui a pour rôle et mandat de faire des commentaires et des recommandations au conseil municipal afin d'éclairer les prises de position et de décisions sur des projets qui concernent des bâtiments ou des sites patrimoniaux.</p>	X	X	●	●	●	●
<p>Les propriétaires de bâtiments privés</p> <p>En vertu des règlements municipaux, les propriétaires doivent maintenir en bon état leur immeuble et assurer les travaux d'entretien requis pour la préservation et la conservation de leur bâtiment. En vertu de la <i>Loi sur le patrimoine culturel</i>, les propriétaires ont l'obligation de préserver la valeur patrimoniale de leurs biens patrimoniaux classés ou cités.</p>		X			●	

Source: Tableau produit par le BVG sur la base des informations recensées lors des travaux d'audit.

Connaissance des bâtiments patrimoniaux

Le territoire de la Ville comprend un nombre important de secteurs et de BP, de propriété municipale ou privée¹¹, dont certains bénéficient d'un statut de protection (voir le tableau 2) accordé par le gouvernement (appelé une déclaration), le ministère de la Culture et des Communications (MCC) (appelé un classement) ou par la Ville (appelé une citation), reconnaissant ainsi leur valeur patrimoniale (voir l'annexe 5.3.).

¹¹ Les bâtiments privés comprennent les bâtiments de proximité, industriels et institutionnels.

TABLEAU 2

**STATUTS PATRIMONIAUX EN VERTU
DE LA LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL**

ÉLÉMENT DU PATRIMOINE CULTUREL	DÉCLARATION (GOUVERNEMENT DU QUÉBEC)	CLASSEMENT (MINISTÈRE DE LA CULTURE ET COMMUNICATIONS)	CITATION (VILLE DE MONTRÉAL)
Site patrimonial [a]	●	●	●
Bâtiment patrimonial		●	●

[a] Un site patrimonial est un lieu, un ensemble d'immeubles ou, dans le cas d'un site patrimonial déclaré par le gouvernement, un territoire qui présente un intérêt pour sa valeur archéologique, architecturale, artistique, emblématique, ethnologique, historique, identitaire, paysagère, scientifique, technologique ou urbanistique.

Source : Tableau produit par le BVG sur la base des définitions présentées dans la LPC.

De plus, dans son Plan d'urbanisme de 2004 (PU), la Ville utilise deux autres désignations : bâtiments et secteurs « ...de valeur exceptionnelle » et « ...de valeur intéressante ». Ces derniers ont été sélectionnés sur la base de critères, tels que notamment, leur capacité à témoigner d'un thème ou d'un événement historique, leur qualité architecturale ou leur participation à la qualité de la vie urbaine et du paysage.

Ces secteurs et BP reconnus par la LPC et dans le PU, font l'objet de mesures réglementaires (Protection) visant à encadrer les interventions de construction, de rénovation ou d'aménagement extérieur. L'objectif étant la préservation de leurs caractéristiques architecturales et leur transmission aux générations futures.

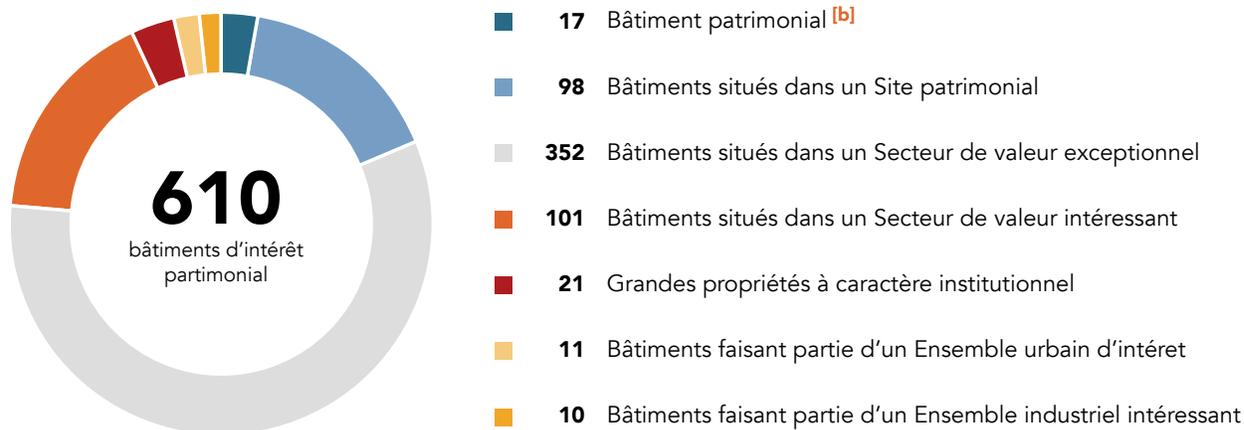
Dans le présent rapport, le terme BP est utilisé pour englober à la fois les bâtiments patrimoniaux en vertu de la LPC et tout autre bâtiment désigné ayant un intérêt patrimonial dans le PU ou par les arrondissements.

Mise en valeur des bâtiments patrimoniaux municipaux

La Ville entend assurer l'exemplarité de ses interventions et pratiques sur ses biens patrimoniaux municipaux. Ceci passe notamment par l'entretien et les projets de rénovation et de restauration visant à préserver la valeur des BP municipaux qui se présentent comme suit :

GRAPHIQUE 1

PORTRAIT DES BÂTIMENTS MUNICIPAUX D'INTÉRÊT PATRIMONIAL DANS LE SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION DES IMMEUBLES DE LA VILLE DE MONTRÉAL ^[a]



^[a] SIGI est le Système intégré de gestion des immeubles de la Ville qui est exploité par le Service de la gestion et de la planification des immeubles (SGPI) et les arrondissements pour notamment, l'inventaire et la gestion des programmes d'entretien des immeubles.

^[b] Bâtiments ayant un statut en vertu de la LPC (bâtiments classés et cités).

Source: Graphique produit par le BVG sur la base d'une extraction de l'inventaire des ouvrages municipaux du Système intégré de gestion des immeubles (SIGI).

Le SGPI est responsable de l'entretien d'un peu plus de 600 bâtiments parmi les 1 300 que constitue le parc immobilier de la Ville, qui comprend des BP. Cela concerne les bâtiments exploités par des services centraux et ceux des arrondissements issus de l'ex-Ville¹² de Montréal. Quant aux projets de restauration ou de rénovations majeures, ils relèvent soit du SGPI, soit des arrondissements eux-mêmes. Pour leur part, les arrondissements issus d'ex-banlieues¹³ gèrent de façon autonome l'entretien et les projets sur les bâtiments relevant de leur compétence.

L'intégration de la dimension patrimoniale dans le cadre de projets municipaux est établie dans le « *Guide concernant la gestion de projets de rénovation et de restauration d'immeubles patrimoniaux* ».

¹² Les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de CDN-NDG, du PMR, du Sud-Ouest, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, de Rosemont-La Petite-Patrie, de Ville-Marie et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.

¹³ Les arrondissements d'Anjou, de Lachine, de LaSalle, de Montréal-Nord, d'Outremont, de Pierrefonds-Roxboro, de Saint-Laurent, de Saint-Léonard, de Verdun et de L'Île-Bizard-Sainte-Genève.

Soulignons qu'entre 1974 et 2018, la Ville a conclu des contrats emphytéotiques d'une durée variant de 25 à 75 ans, pour 302 bâtiments municipaux, dont 163 ont un intérêt patrimonial. Ces contrats sont assortis d'obligations pour le bénéficiaire (emphytéote), notamment la restauration et le maintien en bon état du bâtiment, et de pénalités en cas de défaut.

Mise en valeur des bâtiments patrimoniaux privés

Les arrondissements sont responsables de veiller à l'application de la réglementation qui encadre les interventions des propriétaires privés afin que les caractéristiques d'origine (p. ex. les composantes architecturales et matériaux) des bâtiments à valeur patrimoniale sur leur territoire soient conservées. La réglementation de la Ville prévoit également l'obligation pour les propriétaires d'assurer le maintien en bon état de leur BP comme prévu dans la LPC.

Les enjeux en matière de patrimoine

L'actualité évoque régulièrement la perte de BP. Il n'y a qu'à penser au cas de la maison Redpath, une maison bourgeoise construite en 1886. En 1986, la Ville a accepté le projet de sa démolition par son nouveau propriétaire, dans le but de construire un immeuble collectif d'habitation. La démolition débuta en 1987 par l'arrière de la maison et fut interrompue à la suite d'une injonction par un organisme externe. Il n'en restait alors que la façade. Restée à l'abandon et sans mesure de protection, elle se dégrada par les intempéries. La maison fut détruite le 19 mars 2014 malgré plusieurs tentatives de sauvegarde.

Ainsi, malgré la réglementation et les encadrements existants (p. ex. les plans d'implantation et d'intégration architecturale et les règlements sur l'entretien), la Ville estime que plusieurs facteurs peuvent menacer l'intégrité des BP¹⁴, dont les suivants notamment :

- ◆ la méconnaissance de l'intérêt patrimonial de ces bâtiments;
- ◆ la pression du développement immobilier et de la densification qui incite à une conservation partielle (« Façadisme¹⁵»), voire à une démolition¹⁶;
- ◆ le manque de moyens financiers des propriétaires souhaitant effectuer des travaux.

Le Conseil du patrimoine de Montréal (CPM) s'inquiète également de l'état de détérioration des BP tant municipaux que privés, particulièrement ceux à l'abandon, à tel point qu'ils ne sont quasiment pas récupérables.

Considérant qu'en adoptant la Politique, l'Administration municipale s'est engagée à agir de façon exemplaire envers son patrimoine, et que la connaissance des BP est un préalable impératif pour une décision éclairée quant à leur avenir (protection, mise en valeur ou leur reconnaissance officielle par la Ville), il a été choisi d'examiner la connaissance et la mise en valeur des BP municipaux et privés sur son territoire.

¹⁴ PAP, page 32.

¹⁵ Le terme « façadisme » est utilisé pour désigner un projet qui « consiste en la démolition d'un édifice et la conservation de sa façade, qui est intégrée à une nouvelle construction. Celle-ci, adossée à un nouveau volume, devient un rappel, un artefact au sein du nouveau projet » (CPM).

¹⁶ Source : Rapport du CPM « Les défis du façadisme – Réflexion et prise de position », novembre 2021.

2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux

2.1. Objectif de l'audit

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la connaissance et la mise en valeur des bâtiments patrimoniaux. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCMC) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville a une bonne connaissance des bâtiments patrimoniaux sur son territoire et qu'elle les met en valeur d'une façon adéquate.

2.2. Critères d'évaluation

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances, soit que la Ville :

- ◆ dispose de la connaissance requise et en continu des BP municipaux et privés sur son territoire;
- ◆ a établi un plan d'action permettant d'adopter l'inventaire des BP de l'agglomération dans les délais prescrits par la LPC;
- ◆ a mis des mécanismes en place pour assurer la mise en valeur de ses BP municipaux;
- ◆ déploie des mesures pour assurer la mise en valeur des BP privés.

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

La vérificatrice générale de la Ville applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

2.3. Portée des travaux

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant du 1^{er} janvier 2017 au 30 septembre 2022, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre les mois de février et novembre 2022. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'au 28 février 2023.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès des unités d'affaires suivantes :

- ◆ Le Service de l'urbanisme et de la mobilité (SUM);
- ◆ Le Service de la gestion et de la planification des immeubles (SGPI);
- ◆ Le Service de la stratégie immobilière;
- ◆ L'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (CDN-NDG);
- ◆ L'arrondissement de Ville-Marie (VM);
- ◆ L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal (PMR).

Nos travaux se sont limités aux objectifs de connaissance et de mise en valeur des bâtiments patrimoniaux. Ainsi, nous avons exclu de la portée de nos travaux les activités ayant trait à la protection et à la transmission, qui sont deux autres objectifs de la LPC.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein des unités d'affaires auditées et à la Direction générale. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de chacune des unités d'affaires concernées et à la Direction générale pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations présentées dans ce rapport. Une copie du rapport final a également été transmise aux arrondissements non audités, à la Direction générale adjointe de l'urbanisme, de la mobilité et des infrastructures, à la Direction générale adjointe du Service aux citoyens, à la Direction du Service de concertation des arrondissements et à la Direction générale adjointe de l'économie et du rayonnement de la métropole.

3. Résultats de l'audit

3.1. La Ville de Montréal ne dispose pas d'un portrait complet des bâtiments patrimoniaux municipaux et privés sur son territoire

La connaissance de la composition et de l'état des BP est une base fondamentale pour une gestion efficace et efficiente des interventions de la Ville pour leur protection, mise en valeur et transmission. Un inventaire exhaustif est nécessaire pour valider le caractère patrimonial d'un bâtiment donné, identifier ceux en situation de vulnérabilité, planifier les interventions sur les BP municipaux, ou encore orienter les décisions d'octroi de permis pour travaux. Ainsi dans sa Politique, la Ville prévoit accroître la connaissance du patrimoine montréalais et mettre en place des modalités qui en favorisent le partage et la diffusion.

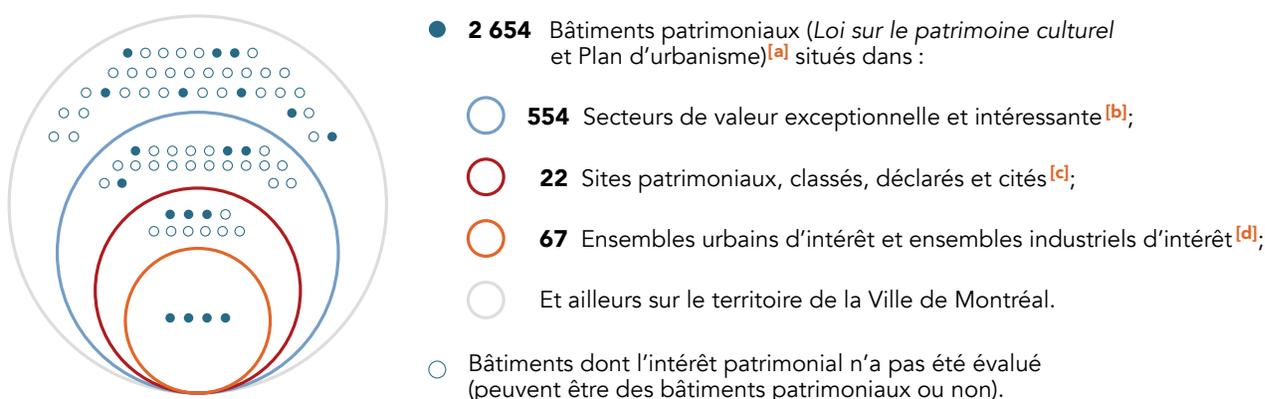
3.1.1. Lacunes quant à la connaissance des bâtiments patrimoniaux

Les bâtiments patrimoniaux ne sont pas tous recensés

Actuellement, la connaissance des BP de la Ville est issue d'un travail de repérage du patrimoine urbain établi dans le cadre du Plan d'urbanisme (2004) (PU). Cette connaissance se présente sous forme de listes de bâtiments recensés individuellement et de cartes délimitant des secteurs d'intérêt, à l'intérieur desquels, les bâtiments peuvent ou non avoir une valeur patrimoniale (voir la figure 2).

Considérant leur trop grand nombre, seuls les bâtiments de valeur exceptionnelle et intéressante situés à l'extérieur des secteurs d'intérêt ont été listés individuellement. Ainsi, la valeur patrimoniale s'avère présumée pour tous les autres bâtiments sans désignation patrimoniale situés dans un secteur d'intérêt.

FIGURE 2 VUE D'ENSEMBLE DES BÂTIMENTS, DES SECTEURS ET DES SITES PATRIMONIAUX RECENSÉS SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL DANS LE CADRE DU PLAN D'URBANISME DE 2004



[a] BP municipaux et privés¹⁷ (p. ex. la Caserne 37, le Théâtre Outremont).

[b] Secteurs de valeur exceptionnelle et intéressante (p. ex. le site patrimonial de l'Ancien-Village-du-Sault-au-Récollet).

[c] Sites patrimoniaux (p. ex. le site patrimonial du Mont-Royal, le site patrimonial du Vieux-Montréal).

[d] Ensembles d'intérêt (p. ex. l'ancien hôpital général de Montréal qui regroupe plusieurs bâtiments).

Source: Figure produite par le BVG sur la base des données fournies par le SUM.

Bien qu'en 2005 la Ville prévoit dans sa Politique raffiner la connaissance de son patrimoine, peu d'avancées en la matière ont été réalisées depuis. Des 3 arrondissements audités, l'arrondissement de VM est le seul à prévoir l'identification en continu de nouveaux bâtiments d'intérêt patrimonial. En effet, 73 immeubles d'intérêt ont été ajoutés en février 2020, à la liste présentée dans le *Règlement d'urbanisme* de l'arrondissement. Les arrondissements de CDN-NDG et du PMR n'ont pas procédé à une caractérisation de leur territoire au-delà du PU.

¹⁷ Les bâtiments privés comprennent les bâtiments de proximité, industriels et institutionnels.

La Division du patrimoine du SUM estime qu'à ce jour les données recensées dans le cadre du PU (2004) demeurent la source principale de connaissance en matière de BP. Ainsi, la Ville ne dispose pas d'un inventaire complet des BP sur son territoire.

La connaissance n'est pas établie sur la base d'une méthodologie et d'une terminologie communes

Outre les désignations obligatoires en vertu de la LPC et celles retenues dans le PU, les arrondissements emploient d'autres appellations (voir le tableau 3) pour qualifier les bâtiments d'intérêt.

TABLEAU 3

DÉSIGNATIONS PATRIMONIALES EN VERTU DE LA LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL, QUALIFICATIONS PATRIMONIALES DU PLAN D'URBANISME ET AUTRES APPELLATIONS POUR LES BÂTIMENTS D'INTÉRÊT PATRIMONIAL

STATUT DE LA LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL (DÉSIGNATIONS)	PLAN D'URBANISME DE 2004 (QUALIFICATIONS)	AUTRES APPELLATION IDENTIFIÉES (RÉGLEMENTAIRES, OUTILS DE COMMUNICATION, INVENTAIRES)
<ul style="list-style-type: none"> • Site patrimonial (déclaré, classé, cité). • Bâtiment patrimonial classé. • Bâtiment patrimonial cité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur de valeur patrimoniale exceptionnelle. • Secteur de valeur patrimoniale intéressante. • Bâtiment de valeur patrimoniale exceptionnelle. • Bâtiment de valeur patrimoniale intéressante. • Ensemble urbain d'intérêt. • Ensemble industriel d'intérêt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur significatif à normes ou à critères. • Témoin architectural significatif. • Lieu de culte d'intérêt. • Grande propriété à caractère institutionnel. • Bâtiments d'intérêt patrimonial et architectural. • Immeuble significatif. • Immeubles d'intérêt. • Patrimoine de proximité. • Maison shoebox.

Source: Tableau produit par le BVG sur la base des informations recensées lors des travaux d'audit.

Certaines des autres appellations sont issues d'une désignation propre à l'arrondissement, ou d'un simple vocabulaire local, dont les suivantes :

- ◆ L'arrondissement du PMR a identifié des « témoins architecturaux significatifs » sur des critères notamment, la rareté, l'authenticité, l'intégrité, l'ancienneté ou l'innovation;
- ◆ L'arrondissement de VM s'est doté d'une méthodologie visant à raffiner la connaissance des BP sur son territoire, basée sur l'année de construction et sur leurs caractéristiques architecturales. Il en résulte les trois nouvelles désignations : « *patrimoine de proximité* », « *immeubles d'intérêt* » et « *maison shoebox* »;
- ◆ L'arrondissement de CDN-NDG quant à lui attribue l'appellation « *immeuble significatif* » aux BP déjà identifiés dans le PU.

Considérant la multiplication des termes attribués aux BP identifiés et l'absence d'une méthodologie et d'une terminologie communes qui sous-tendent ces appellations, il y a lieu de s'interroger sur la possibilité d'une différence de traitement pour un même intérêt patrimonial suivant l'importance qu'accorde chaque arrondissement au patrimoine. Ceci n'assure pas une reconnaissance cohérente et uniforme des BP de la Ville, quelle que soit leur localisation.

Lacunes quant à l'exhaustivité et l'exactitude des données sur les bâtiments patrimoniaux disponibles dans les outils

Les données sur les bâtiments et les secteurs d'intérêts patrimoniaux, issues du PU, sont consignées dans différents outils, tels que les répertoires sur internet, le système MapInfo et les cartes interactives (voir le tableau 4), mises à la disposition des intervenants de la Ville. Ces données sont utiles pour la gestion de l'entretien et des projets sur les BP municipaux ou encore pour le traitement des demandes de permis pour des travaux sur les BP. L'ensemble de ces outils ne sont pas intégrés comme démontré par la suite.

TABLEAU 4

LACUNES À L'ÉGARD DE L'EXHAUSTIVITÉ ET L'EXACTITUDE DES DONNÉES D'INVENTAIRE DES BÂTIMENTS PATRIMONIAUX MUNICIPAUX ET PRIVÉS RECENSÉS

OUTILS D'INVENTAIRE	CONTENU	UTILITÉ	LACUNES À L'ÉGARD DE L'EXHAUSTIVITÉ DES DONNÉES	LACUNES À L'ÉGARD DE L'EXACTITUDE DES DONNÉES
Les répertoires du patrimoine [a] Utilisateurs : <ul style="list-style-type: none"> • Service de l'urbanisme et de la mobilité; • Service de la gestion et de la planification des immeubles; • Arrondissements. 	Fiches des secteurs à valeur patrimoniale et de certains des bâtiments patrimoniaux recensés dans le cadre du Plan d'urbanisme (2004).	Permet de déterminer l'intérêt patrimonial ou le statut de protection d'un bâtiment lors du traitement des demandes de permis pour travaux.	✘	✘
Le système intégré de gestion des immeubles (SIGI) Utilisateurs : <ul style="list-style-type: none"> • Service de la gestion et de la planification des immeubles 	Inventaire des immeubles municipaux : <ul style="list-style-type: none"> • Indique le statut de protection ou l'intérêt patrimonial des bâtiments patrimoniaux municipaux concernés. 	Outil de référence pour les gestionnaires immobiliers : <ul style="list-style-type: none"> • Inventaire; • Programmes d'entretien; • Gestion de projets de restauration, de rénovation et de construction. 	✘	✘
MapInfo Utilisateurs : <ul style="list-style-type: none"> • Arrondissements 	Application géomatique qui comprend certaines informations sur les bâtiments patrimoniaux notamment la désignation patrimoniale, le statut de protection légale, l'appartenance du bâtiment à un secteur d'intérêt ou le nom du propriétaire.	Permet de déterminer l'intérêt patrimonial ou le statut de protection d'un bâtiment lors du traitement des demandes de permis pour travaux.	✘	✘
Les Cartes interactives des arrondissements [b] Utilisateurs : <ul style="list-style-type: none"> • Arrondissements 	Données relatives à l'aménagement du territoire et au développement urbain.	Permettent notamment de localiser certains des bâtiments patrimoniaux.	✘	✘

[a] Les trois répertoires (site web) : L'inventaire des propriétés municipales d'intérêt patrimonial, Le Grand répertoire du patrimoine bâti et Le répertoire du patrimoine du Vieux-Montréal. Ces répertoires sont accessibles au grand public.

[b] Les cartes interactives présentent des données accessibles au grand public. Leur contenu et la manière dont les informations sont organisées diffèrent d'un arrondissement à l'autre (p. ex. l'inventaire de l'ensemble des BP recensés n'est pas systématiquement reflété).

✘ Lacunes constatées.

Source : Tableau produit par le BVG sur la base des informations recensées lors des travaux d'audit

La Politique considère les répertoires comme une source de connaissance et de partage du patrimoine montréalais. Ils devaient en ce sens continuer d'être développés afin de perfectionner l'inventaire des BP. Cependant, depuis leur création il y a environ 20 ans, il n'y a pas eu d'ajout de nouveaux BP. Seule une mise à jour de ceux déjà recensés a été effectuée lorsque requis (p. ex. le changement d'un statut de protection). De plus, les bases de données de ces répertoires sont vieillissantes et ne sont plus supportées par le Service des technologies de l'information, pouvant occasionner une perte de données contenues dans ces répertoires. Une volonté de modernisation des répertoires ou le développement d'une seule plateforme numérique d'inventaire ont été évoqués dans le PAP et lors de la préparation de la démarche d'inventaire des bâtiments construits avant 1940, mais n'ont à ce jour pas été concrétisés.

Pour que l'ensemble des interventions soient efficaces et efficientes, SIGI, MapInfo et les cartes interactives des arrondissements doivent, à défaut de présenter l'ensemble des BP de la Ville, à tout le moins refléter les BP recensés à ce jour. Or, on constate que les données présentes dans ces outils peuvent être redondantes sans pour autant être exhaustives dans l'un ou l'autre de ces outils. Par exemple :

- ◆ parmi les 90 BP de l'arrondissement de VM ayant un statut patrimonial en vertu de la LPC, 82 sont répertoriés dans MapInfo et les 8 autres uniquement dans la carte interactive de l'arrondissement;
- ◆ seuls 16 des 19 BP privés de l'arrondissement de CDN-NDG ayant un statut patrimonial en vertu de la LPC selon le répertoire, sont présents dans MapInfo. Les 3 autres ne se retrouvent pas plus dans la carte interactive de l'arrondissement.

De plus, des divergences dans les données sur les BP municipaux ont été relevées entre le SIGI et les répertoires du patrimoine, par exemple :

- ◆ le statut de protection dans le SIGI diffère de celui indiqué dans les répertoires pour 21 % (38/183¹⁸) des BP municipaux. Par exemple, la Biosphère est indiquée comme un site patrimonial cité dans le SIGI, mais ne comporte aucune protection légale dans les répertoires de la Ville;
- ◆ la bibliothèque Maisonneuve, le Bain Morgan et l'ancien Marché Maisonneuve ont été classés par le MCC en mars 2021, sans que ce statut soit reflété dans le SIGI;
- ◆ la caserne n° 2 cédée en emphytéose est identifiée à tort comme une propriété municipale dans le répertoire des propriétés municipales d'intérêt patrimonial;
- ◆ la maison du Meunier porte le numéro d'ouvrage 8661 dans le SIGI, alors que le répertoire du patrimoine mentionne le numéro d'ouvrage 3281 pour ce même bâtiment.

Par ailleurs, la documentation des principales caractéristiques patrimoniales (p. ex. les matériaux et les composantes) des bâtiments constitue une bonne pratique en vue d'affiner et partager la connaissance du patrimoine. Toutefois, seul l'arrondissement de VM a établi des fiches détaillant les composantes et matériaux d'intérêt présents sur les façades de son patrimoine de proximité. Ceci lui permet de disposer d'une information à exploiter rapidement lors de la prise de décision pour la délivrance des permis sur ces BP.

¹⁸ Les BP à valeur patrimoniale présents à la fois dans les répertoires des BP et dans le SIGI.

Ainsi, la validation du caractère patrimonial des BP recensés nécessite la consultation de différents outils non intégrés, dont les données ne concordent pas toujours, ce qui est inefficace, et n'assure pas que l'information disponible est exacte.

3.1.2. Statu quo malgré le projet d'inventaire des bâtiments patrimoniaux construits avant 1940

Pour se conformer aux dispositions de la LPC modifiée, la Division du patrimoine a produit divers documents visant à définir, planifier et encadrer les étapes menant à l'adoption d'un inventaire des BP construits avant 1940 sur le territoire de l'agglomération d'ici 2026.

Ceci comprend :

- ◆ la gouvernance du projet, établie et communiquée aux arrondissements et aux villes liées;
- ◆ les livrables, définis dans la méthodologie de prise d'inventaire;
- ◆ l'échéancier de réalisation, établi pour la phase de la prise d'inventaire (la planification de la phase « *adoption de l'inventaire* » est prévue être réalisée, au fur et à mesure que la prise d'inventaire est complétée);
- ◆ un budget (10 M\$) dont 50 % proviennent du MCC, prévu spécifiquement pour la prise d'inventaire (les honoraires des services professionnels et techniques). Toutefois, les ressources internes nécessaires à la coordination des prochaines phases de la démarche (la Division du patrimoine, les arrondissements et les villes liées) n'ont pas encore été déterminées.

Le SUM a dans un premier temps procédé à deux projets pilotes (l'arrondissement de Saint-Laurent et la Ville de Hampstead) pour affiner sa méthodologie et la confirmer auprès du MCC, puisque ce dernier n'a pas encore émis de directives définitives en matière de méthodologie d'inventaire.

La démarche d'inventaire pilotée par le SUM, prévoit un recensement individuel des BP, ce qui est une avancée par rapport à la manière dont la connaissance des BP est actuellement organisée. Le nombre de BP (construits avant 1940) à inventorier est estimé à 87 842 (voir la figure 3), comparativement aux 2 654 recensés dans le cadre du PU.

FIGURE 3 | RAPPORT ENTRE LES BÂTIMENTS D'INTÉRÊT CONSTRUITS AVANT 1940 ET LES BÂTIMENTS PATRIMONIAUX RECENSÉS SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

2 654

87 842 [a]

- Bâtiments patrimoniaux recensés dans le cadre du PU (2004).
- Bâtiments d'intérêt construits avant 1940 visés par l'inventaire (2026).

[a] Estimation établie par le SUM du nombre de bâtiments d'intérêt construits avant 1940 sur le territoire de la Ville.

Source : Figure produite par le BVG sur la base des données fournies par le SUM.

Le MCC devait créer une plate-forme pour la saisie des données d'inventaire pour tout le Québec qui, au moment de la rédaction de ce rapport, n'était toujours pas disponible. Or, comme la Ville ne dispose pas d'outil centralisé pour l'inventaire des BP, les données des projets pilotes ont été consignées dans une plate-forme informatique temporaire. Sachant que l'outil du MCC à venir ne vise que la collecte des données, la Ville devrait se doter de son propre outil centralisé, unique, et dont elle a le contrôle, pour la gestion de l'inventaire de ses BP.

Bien que cette démarche soit une occasion pour la Ville de raffiner la connaissance de ses BP et de rendre accessible des données plus complètes et uniformes aux intervenants concernés, elle vise uniquement à répondre à l'obligation de la nouvelle LPC.

Conséquemment, les lacunes quant à la connaissance exposée précédemment, ayant trait à l'absence d'un outil d'inventaire complet et à une désignation non uniforme des BP, devraient demeurer. Considérant que des dizaines de milliers de BP s'ajouteront à ceux déjà recensés et qu'ils seront assujettis aux règlements¹⁹ relatifs à l'occupation, à l'entretien et à la démolition, il est indispensable que les intervenants de la Ville disposent d'outils permettant de distinguer aisément les bâtiments d'intérêt par rapport à ceux qui ne le sont pas. Cela permettrait d'entreprendre des mesures appropriées de la mise en valeur des BP.

RECOMMANDATION 3.1.2.A.

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité, en collaboration avec les arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie et la Direction générale, d'uniformiser à l'échelle de la Ville de Montréal, les désignations des bâtiments d'intérêt patrimonial sur le territoire, afin que tous les bâtiments ayant des caractéristiques similaires aient les mêmes désignations.

¹⁹ Règlement municipal relatif à l'occupation et à l'entretien des bâtiments, de même qu'à celui relatif à la démolition d'immeubles.

RECOMMANDATION

3.1.2.B.

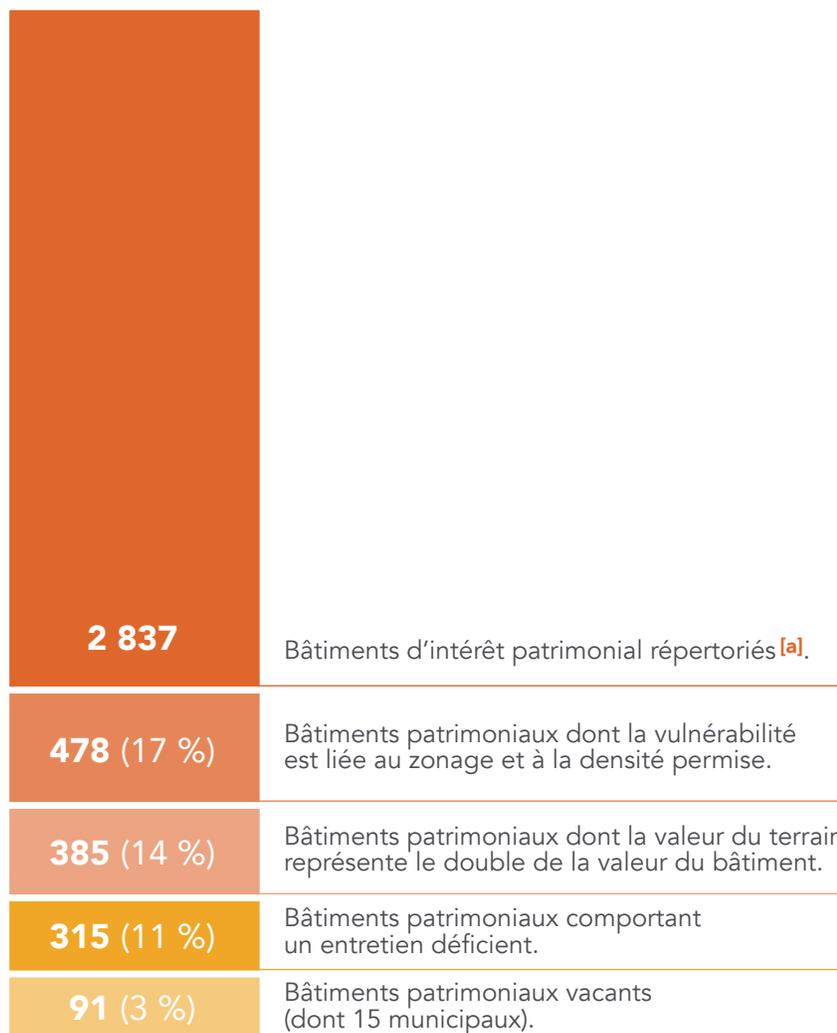
Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de disposer et de rendre accessible à l'ensemble des intervenants de la Ville de Montréal concernés, un inventaire uniforme et centralisé des bâtiments patrimoniaux municipaux et privés, intégrant l'ensemble des données requises pour faciliter leur identification et leur conservation et de l'alimenter en continu, notamment avec les données issues du recensement de 2026, et ce, afin que tous les intervenants aient accès aux mêmes données.

3.1.3. Méconnaissance de l'état de l'ensemble des bâtiments patrimoniaux sur le territoire de la Ville de Montréal

En 2014, à la suite de la démolition de la maison Redpath et du dépôt d'une motion du CM, la Direction générale a mandaté les arrondissements, en collaboration avec le SUM, pour répertorier les bâtiments d'intérêt patrimonial sur le territoire, qu'ils soient de propriété publique ou privée, et pour identifier ceux qui étaient vacants, à risques d'être démolis ou dont l'avenir était incertain. Par ce mandat, qui visait à éviter de nouveaux cas de détérioration et de démolition de BP, la Direction générale s'attendait également que lui soient recommandées les modifications réglementaires nécessaires pour assurer la protection efficace des BP vulnérables.

Cette étude a permis l'identification des BP vacants et ceux possiblement en situation de vulnérabilité sur la base de 4 critères de vulnérabilité (voir la figure 4).

FIGURE 4 | **PORTRAIT DES BÂTIMENTS PATRIMONIAUX EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ DE 2015**



^[a] Liste des BP sur le territoire constituée à partir des données et outils existants au sein de la Ville en 2015 (SGPI et arrondissements).

Source: Figure produite par le BVG sur la base des données fournies par le SUM.

Depuis ce portrait, la démarche a été interrompue. Ce n'est que 2 ans plus tard que le PAP 2017-2022 a repris cet enjeu, notamment par l'action visant la mise en place d'un répertoire de vulnérabilité et celle ayant trait à l'entretien et l'inoccupation. Toutefois, ces actions demeurent à ce jour non réalisées.

L'état de conservation n'est pas établi de manière fiable pour l'ensemble des bâtiments patrimoniaux municipaux

La connaissance de l'état des bâtiments permet d'identifier leurs déficiences et de déterminer les priorités d'entretien pour leur fonctionnement optimal et leur conservation et ainsi prévenir des réparations évitables et coûteuses.

Actuellement, l'état des bâtiments municipaux (patrimoniaux ou non) s'appuie sur des audits, qui consistent en une inspection visuelle et qualitative des différents systèmes présents (p. ex. l'architecture, la structure, le civil, la mécanique et l'électrique), visant à relever l'ensemble des déficiences et à estimer le coût des travaux requis et les prioriser. Anciennement effectué par une firme externe (2009-2015), l'audit des bâtiments municipaux a été repris en 2020 par le SGPI à la fois pour ceux relevant de lui et de certains arrondissements. Uniquement les audits réalisés à l'interne depuis 2020 prévoient une évaluation des éléments patrimoniaux des bâtiments concernés. Ces audits comportent toutefois une mise en garde spécifiant que l'étendue et la gravité des déficiences peuvent être plus importantes que celles observées.

Bâtiments relevant du SGPI

Sur la base de ces audits, le SGPI a raffiné l'évaluation de l'état des bâtiments (54) sous sa gouverne. Leur déficit d'investissement est déterminé par une modélisation²⁰ de la désuétude de leurs composantes (p. ex. la fondation) qui ne peut être relevée par les inspections visuelles (audit). Cette modélisation tient compte également des déficits issus des anciens audits et de la VAR²¹ qui est évaluée suivant une nouvelle méthodologie propre au SGPI, et qui prévoit une majoration de 30 % pour tenir compte du coût additionnel attribuable aux éléments patrimoniaux des bâtiments sous sa gouverne. Le déficit d'investissement qui s'élève à 501 M\$ (voir le tableau 5) pour les 54 BP du SGPI, soit des travaux équivalent à 47 % de leur valeur, n'est qu'une fraction du déficit global des BP à l'échelle de la Ville.

TABLEAU 5

DÉFICIT D'INVESTISSEMENT [a] DES BÂTIMENTS PATRIMONIAUX AYANT UN STATUT PATRIMONIAL EN VERTU DE LA LOI SUR LE PATRIMOINE CULTUREL OU SITUÉS DANS UNE AIRE DE PROTECTION RELEVANT DU SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION DES IMMEUBLES

BÂTIMENTS PATRIMONIAUX RELEVANT DU SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION DES IMMEUBLES	
Nombre	54
Valeur actualisée de remplacement	1 073 M\$
Déficit d'investissement	501 M\$
Indice de vétusté physique [b]	47 %

[a] L'indice de vétusté physique est le résultat du rapport entre le déficit d'investissement et la valeur actualisée de remplacement du bâtiment (VAR).

[b] Déficit d'investissement, en fin 2021, établi par la modélisation des données issues des audits et de la VAR.

Source: Tableau produit par le BVG sur la base des données fournies par le SGPI.

²⁰ La modélisation consiste en des calculs complexes basés sur des hypothèses de dégradation des composantes des bâtiments en fonction de leur durée de vie utile et de leur valeur indexée, qui tiennent en compte des investissements et des travaux réalisés par le passé et ceux en cours de réalisation.

²¹ La VAR: (coûts de projet de construction) représente l'ensemble des dépenses que la Ville devrait assumer en cas de remplacement d'un actif immobilier.

Bâtiments relevant des arrondissements

Quant aux BP relevant des arrondissements audités, le SGPI affirme que des audits ont été réalisés pour tous. Toutefois, si pour certains l'audit date de 2020 ou plus récemment, pour d'autres, l'audit remonte entre 2009 et 2015, époque où les audits ne prenaient pas en considération l'état des éléments patrimoniaux. Ne sachant pas avec précision les investissements faits par les arrondissements sur leurs bâtiments, le SGPI considère que la valeur du déficit d'investissement qu'il calcule n'est pas suffisamment fiable pour être utilisée dans la gestion de ces actifs. Il n'a donc pas été possible d'établir un portrait du déficit d'investissement pour les arrondissements audités.

Ainsi, la connaissance de l'état des BP par les arrondissements se limite aux audits, contrairement à ceux du SGPI pour lesquels le déficit d'investissement est établi par une modélisation qui considère également les investissements réalisés. L'emploi de méthodologies différentes, n'assure pas de disposer d'un portrait juste de l'état de l'ensemble des BP pour évaluer l'ampleur des investissements et les prioriser. À cela s'ajoutent les estimations du déficit d'investissement qui ne reflètent pas la nette augmentation des coûts des travaux sur le marché de la construction, constatée par le SGPI à travers ses récents projets²².

En somme, le SGPI et les arrondissements disposent d'un inventaire qui leur offre une connaissance limitée de l'état des BP municipaux recensés. Il est alors plus hasardeux de déterminer les priorités d'investissements pour préserver l'intégrité des BP.

Considérant que la valeur patrimoniale de l'ensemble des bâtiments situés dans des secteurs d'intérêt sera raffinée par la démarche d'inventaire (BP construits avant 1940 et moins), la mise en place d'une stratégie de priorisation de l'évaluation de l'état des BP municipaux est nécessaire pour rehausser la connaissance en la matière.

Ajoutons que la Ville continue de composer avec un problème d'inoccupation de certains de ses bâtiments dont l'état de conservation s'est fortement dégradé au fil du temps. Le SIGI présente 82 bâtiments municipaux vacants et excédentaires dont 46 % sont patrimoniaux parmi lesquels on compte :

- ◆ l'ancienne station de pompage Craig, à l'abandon depuis 1987;
- ◆ le Pavillon Hélène-de-Champlain vacant depuis 2009;
- ◆ le Fort-Lorette, bâtiment situé sur un site classé monument historique, vendu à un promoteur immobilier pour un projet de développement de condos en 2017, et qui a été racheté par la Ville en 2018.

Connaissance limitée des bâtiments patrimoniaux privés en situation de vulnérabilité

Actuellement, chacun des arrondissements audités constitue une liste des bâtiments vacants à partir de requêtes (signalement de citoyens) ou d'observations relevées par les inspecteurs du cadre bâti à l'occasion d'autres travaux. Cette connaissance demeure toutefois limitée puisque depuis 2015, aucun des arrondissements audités ne procède à une vigie de l'état des BP privés sur son territoire ni à la mise à jour de l'étude des BP en situation de vulnérabilité. Pourtant, les arrondissements devraient disposer en continu d'un portrait des vulnérabilités (bâtiments vacants ou présentant un manque d'entretien) sur leur territoire afin que des mesures appropriées soient entreprises auprès des propriétaires.

²² Augmentation moyenne de 49 % du coût des travaux en 2022.

L'absence d'une telle pratique ne permet pas aux intervenants en arrondissement de disposer d'un portrait complet des BP en situation de vulnérabilité afin de cibler les interventions appropriées pour favoriser leur conservation.

RECOMMANDATION
3.1.3.A.

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification des immeubles en collaboration avec les arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie et la Direction générale, d'élaborer une méthodologie commune pour évaluer l'état des bâtiments patrimoniaux municipaux, d'établir un calendrier des évaluations à réaliser et de faire la démonstration d'une amorce de sa mise en œuvre.

RECOMMANDATION
3.1.3.B.

Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec le Service de l'urbanisme et de la mobilité et les arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie, de maintenir un répertoire des bâtiments patrimoniaux municipaux et privés en situation de vulnérabilité, afin d'établir et de déployer des mesures favorisant leur conservation.

3.2. Les mécanisme en place n'assurent pas la mise en valeur de l'ensemble des bâtiments patrimoniaux municipaux et privés sur le territoire de la Ville de Montréal

3.2.1. Absence d'orientation relative aux projets de conservation de façade des bâtiments patrimoniaux

Selon le CPM, certaines pratiques de conservation des BP pourraient s'avérer néfastes pour le patrimoine notamment certains projets qui ne conservent que la façade des bâtiments, nommés «façadisme»²³. Inquiet de l'enjeu que cette pratique peut représenter, le CPM, par son rôle-conseil, s'est donné le mandat d'étudier cette pratique qui prend de plus en plus d'ampleur sur le territoire de la Ville.

Ainsi, il a constitué un comité de travail en 2019, composé de professionnels des arrondissements et des services centraux, pour identifier les causes faisant que certains projets n'ont pu conserver que la façade des BP et a identifié les critères d'un projet de «façadisme» réussi. En avril 2020, le comité a émis des recommandations à l'intention de la Ville notamment, d'inclure sa vision en matière de «façadisme» à même son plan d'urbanisme et que des mesures de prévention et d'encadrement soient développées en amont afin d'éviter d'en arriver à la nécessité de tels projets de démolition. La Ville ne s'est toutefois pas encore prononcée suite à ces recommandations.

En l'absence de balises pour guider les décisions quant à l'acceptabilité des projets tant sur les BP privés que municipaux, ceux-ci sont exposés au risque que des caractéristiques

²³ Le terme «façadisme» est utilisé pour désigner un projet qui « consiste en la démolition d'un édifice et la conservation de sa façade, qui est intégrée à une nouvelle construction. Celle-ci, adossée à un nouveau volume, devient un rappel, un artefact au sein du nouveau projet » (CPM).

patrimoniales essentielles soient altérées, voire détruites. Ainsi, la Ville compromet les efforts déjà entrepris pour faire respecter ses engagements (la Politique et le PAP) relatifs à la conservation des BP.

RECOMMANDATION

3.2.1.A.

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité d'établir une orientation sur la pratique visant à ne conserver que la façade des bâtiments patrimoniaux municipaux et privés, de manière à en optimiser la valeur patrimoniale préservée dans le cadre de projets.

3.2.2. Déficience quant à l'entretien et la conservation des bâtiments patrimoniaux municipaux

Le CPM identifie le manque d'entretien des BP comme l'une des principales causes de leur démolition. De même, l'inoccupation des bâtiments a des conséquences très lourdes sur leur état. Étant donné l'importance de l'intégrité des composantes patrimoniales, procéder à des inspections et des entretiens réguliers protège le caractère des BP et réduit le besoin de réparations plus coûteuses à long terme.

Soucieuse de préserver la valeur de ses BP municipaux, la Ville prescrivait dans son PAP d'établir un Programme d'entretien préventif (PEP), tenant compte des particularités des lieux patrimoniaux et de prioriser les interventions (p. ex. les composantes majeures d'un bâtiment, les problèmes typiques de détérioration). Un tel PEP permet de baliser les interventions régulières requises pour la conservation de l'état et de la valeur patrimoniale des BP.

Les programmes d'entretien préventifs spécifiques aux bâtiments patrimoniaux municipaux ne sont pas établis

Tout comme les divers systèmes électromécaniques et architecturaux, dispositifs de sécurité ou autres, les composantes patrimoniales, nécessitent la mise en œuvre d'un PEP.

Les PEP existants visent le maintien du bon fonctionnement des équipements et composantes des bâtiments, et ce, indépendamment de leur caractère patrimonial. Parmi ces PEP on compte des PEP réguliers (p. ex. l'inspection et l'entretien des toitures et des équipements de chauffage) et des PEP réglementés (p. ex. l'inspection et l'entretien des ascenseurs, des équipements de plomberie et des panneaux et les alarmes d'incendie).

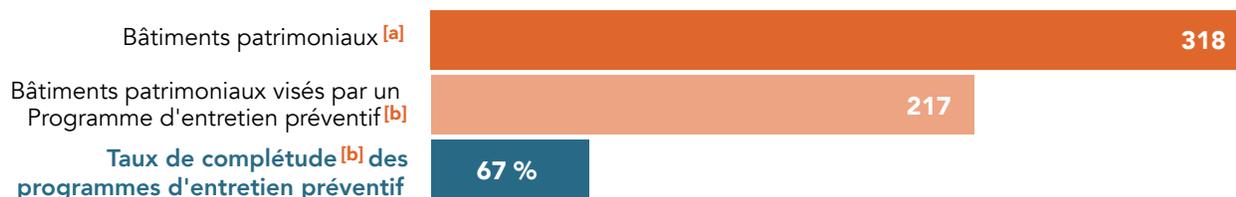
Or, les entretiens préventifs spécifiques aux BP (p. ex. l'entretien de la maçonnerie) n'ont pas été déterminés. Ainsi, le programme d'entretien prescrit par le PAP, et qui tiendrait compte des particularités des BP, n'a à ce jour pas été mis en place.

Sur les 318 BP²⁴ relevant du SGPI et ceux des arrondissements audités dont l'entretien lui a été délégué, des PEP sont programmés pour seulement 217 (68 %). Nous n'avons pas eu l'évidence de la mise en œuvre des PEP sur ces BP. Toutefois, les PEP n'ont été complétés en moyenne qu'à 67 %, tout bâtiment confondu entre 2017 et 2022 (voir la figure 5). Ainsi, non seulement les BP ne sont pas tous visés par des PEP, mais la mise en œuvre de ces PEP est incomplète.

²⁴ Les bâtiments ayant un statut en vertu de la LPC, ou situés dans un site patrimonial (déclaré et cité), dans une aire de protection ou dans un secteur d'intérêt.

FIGURE 5

MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES D'ENTRETIEN PRÉVENTIF DES BÂTIMENTS PATRIMONIAUX MUNICIPALUX ^[a] ENTRE JANVIER 2017 ET JUIN 2022



^[a] BP relevant du SGPI et ceux des arrondissements audités dont l'entretien a été délégué au SGPI.

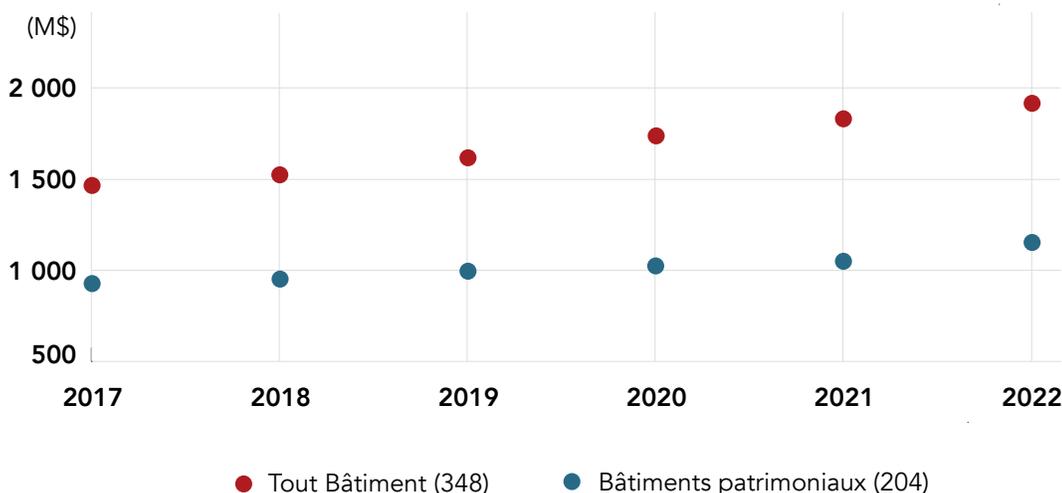
^[b] Taux de complétude des PEP tout bâtiment confondu.

Source : Figure produite par le BVG sur la base des informations fournies par le SGPI.

La Ville est confrontée depuis plusieurs années à un sous-financement de son budget d'entretien des immeubles. Selon les pratiques du milieu, pour le maintien de l'état, du confort et de la valeur de son parc immobilier, un propriétaire doit consentir à un budget annuel équivalent à 5 %²⁵ de sa VAR. Or, le budget annuel moyen qui y est consacré par le SGPI est d'environ 2,5 %. Force est de constater que le déficit des bâtiments relevant du SGPI s'accroît depuis 2017, passant d'environ 1 500 M\$ à 2 000 M\$ en 2022 (voir le graphique 2). Les BP, particulièrement les bâtiments vacants et excédentaires, n'échappent pas à cette situation représentant près de 60 % du déficit total. Ce manque d'entretien affecte l'état de conservation et la valeur du parc immobilier de la Ville qui nécessiteront des interventions de restauration plus importantes et plus coûteuses dans le futur. À terme, ce manque d'entretien se répercutera également sur la transmission des BP aux générations futures.

²⁵ Budget annuel équivalent à 5 % de la VAR des bâtiments comprends : 2 % en entretien, 2 % en protection et 1 % en modernisation.

GRAPHIQUE 2 | ÉVOLUTION DU DÉFICIT D'INVESTISSEMENT DES 348 BÂTIMENTS RELEVANT DU SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION DES IMMEUBLES ENTRE 2017 ET 2022 (EN MILLION \$)



Source: Portrait établi par le BVG sur la base des données fournies par le SGPI.

Enjeu des bâtiments patrimoniaux municipaux vacants et excédentaires

À l'instar du manque d'entretien, l'inoccupation comporte de nombreux risques, qui s'accroissent avec le temps, à la fois pour le bâtiment que pour son environnement (p. ex. la dégradation, l'incendie, le vandalisme et, ultimement, la démolition). À mesure que la valeur architecturale et patrimoniale du bâtiment se dégrade, il devient de plus en plus difficile de le remettre en état.

Considérant l'enjeu des bâtiments municipaux vacants et excédentaires (patrimoniaux ou non), la Ville a mis en place le Programme d'urbanisme transitoire en 2021, qui vise à leur trouver un usage temporaire dans l'attente d'une nouvelle vocation. Le projet pilote²⁶ actuellement en cours ne permet pas d'en évaluer les retombées.

Le CPM déplore que la Ville tarde à agir pour limiter le manque d'entretien et l'inoccupation trop longue de ses BP vacants et excédentaires. En effet, la Cité-des-hospitalières a été visée par le projet pilote en 2021, plus de 4 ans après son acquisition (2017), qui à l'époque était déjà dans un mauvais état.

Dans l'intervalle, pour les bâtiments vacants et dégradés qui sont plus vulnérables aux risques d'accidents et d'incendie, le SGPI ne procède qu'à la sécurisation des lieux afin d'en limiter l'accès (p. ex. aux squatteurs) et d'assurer leur étanchéité (p. ex. que les briques ne tombent pas).

²⁶ Les projets pilotes en cours visent l'usage transitoire des BP suivants: la station Craig, la Caserne n° 14, le Fort-Lorette et la Cité-des-Hospitalières.

À défaut d'entretien suffisant, la démolition partielle, voire totale dans certains cas, reste la seule alternative justifiée par un état de décrépitude avancé. Ceci concerne notamment l'ancienne station de pompage Craig, construite en 1887, qui est un témoin exceptionnel de l'histoire du quartier et de la gestion du réseau d'aqueduc et d'égouts de la Ville et une des plus anciennes stations de pompage du genre en Amérique du Nord. Restée à l'abandon depuis 1987, et ainsi sans entretien depuis près de 40 ans, son mauvais état a abouti à un projet dont le coût est estimé à environ 9 M\$ et l'échéance à 2031. La phase 1 du projet consiste au démantèlement, à la sécurisation et à la protection des vestiges (3 M\$). La phase 2 sera consacrée à l'identification de la nouvelle vocation de ce qu'il restera du bâtiment et à la nouvelle construction (6 M\$).

Absence de suivi des bâtiments patrimoniaux cédés en emphytéose

Par la cession de BP en emphytéose, la Ville s'attendait à ce que des investissements y soient effectués et qu'ils soient maintenus en bon état par les emphytéotes (les organismes). Les intervenants du SGPI estiment que les bâtiments en emphytéose, dont 163/302 (54 %) sont à valeur patrimoniale, sont davantage sujets à une dégradation de leur état, du fait que certains emphytéotes n'ont pas les moyens d'en assurer l'entretien ni la réparation, et ce, malgré les clauses spécifiques à cet égard contenues dans les ententes avec la Ville.

Malgré cela, ni le SGPI ni le Service de la stratégie immobilière n'ont établi de mécanismes de suivi pour s'assurer de leur maintien en bon état et la souscription à une assurance pour le bâtiment. Quant à l'obligation des emphytéotes d'y faire des constructions dans les années suivant le transfert de propriété, le Service de la stratégie immobilière n'a pas été en mesure de nous fournir l'évidence de son suivi.

Or, l'intérêt principal de la cession de BP en emphytéose, contre une redevance modique, est que leurs nouveaux propriétaires fassent les investissements nécessaires pour leur conservation. Bien que les contrats prévoient également des clauses pour l'entretien et le maintien en bon état du bâtiment cédé en emphytéose, la Ville n'effectue aucun suivi de leur respect.

En l'absence d'un tel suivi, la Ville n'est pas en mesure de déterminer l'état des BP cédés ni de faire valoir les obligations des emphytéotes. Il est ainsi impossible pour la Ville de prévoir l'usage qu'elle pourra faire de ces bâtiments une fois que la propriété lui sera rendue ni de planifier les interventions et les budgets requis pour leur conservation.

En somme, malgré les engagements d'exemplarité dans la gestion de son patrimoine, les pratiques actuelles n'assurent pas une mise en valeur appropriée des BP municipaux. Dans un contexte où les ressources disponibles sont limitées, la gestion efficace des opérations entourant l'entretien des BP est essentielle pour éviter leur détérioration prématurée et leur perte.

RECOMMANDATION 3.2.2.A.

Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification des immeubles de déterminer les entretiens requis spécifiquement pour les bâtiments patrimoniaux municipaux, de les refléter dans des programmes d'entretien préventif et de les mettre en œuvre, afin que leur valeur patrimoniale soit préservée.

RECOMMANDATION

3.2.2.B.

Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec le Service de la gestion et de la planification des immeubles et les arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie, de prioriser les interventions visant la remise en état des bâtiments patrimoniaux municipaux en situation de vulnérabilité déjà identifiés.

RECOMMANDATION

3.2.2.C.

Nous recommandons au Service de la stratégie immobilière de définir les mécanismes visant à réaliser un suivi périodique de la conformité des emphytéotes aux obligations prévues dans les contrats et à exécuter les recours qui y sont prévus en cas de défaut, pour notamment assurer le maintien en bon état des bâtiments patrimoniaux.

3.2.3. Déficience quant à la mise en valeur des bâtiments patrimoniaux privés

Pour ce qui est des BP privés, en vertu de la LPC, la responsabilité de leur conservation revient aux propriétaires. Quant à la Ville, par des mécanismes réglementaires, elle a le devoir de s'assurer qu'ils sont maintenus en bon état par leurs propriétaires. La LPC permet au CM de prendre des ordonnances lorsqu'il est d'avis qu'il existe une menace de dégradation d'un bien patrimonial. À cela s'ajoute le *Règlement sur l'entretien des bâtiments* qui interdit de détériorer ou de laisser se détériorer un bâtiment par manque d'entretien. En cas de défaut, des sanctions pénales sont prévues comme exiger au propriétaire d'exécuter certains travaux précis pour la remise en état du BP privé.

Afin que ces dispositions réglementaires puissent être appliquées à tous les BP dont l'état est négligé, les arrondissements doivent disposer, en continu, d'un portrait des vulnérabilités sur leur territoire. Or, nous avons constaté que la vigie de l'état des BP privés n'est pas réalisée de façon systématique pour avoir l'assurance que tous les BP vulnérables sont identifiés.

Toutefois, pour les BP privés vacants identifiés par les arrondissements audités, un mécanisme de suivi est établi. À la suite de la réception d'une requête (p. ex. un signalement d'un citoyen, d'un intervenant de l'arrondissement ou du Service de sécurité incendie de Montréal), une inspection est réalisée pour confirmer l'état du bâtiment. Lorsque requis, un avis de non-conformité au règlement sur l'entretien est émis à l'attention du propriétaire pour que des travaux correctifs soient effectués, au regard de l'état observé. En fait, ces suivis visent uniquement à signaler les déficiences de sécurité aux propriétaires, pour que des mesures soient mises en place²⁷ (p. ex. de barricader les accès, de sécuriser les briques ou les corniches qui menacent de tomber) et non à ce que des interventions soient réalisées pour préserver l'intérêt patrimonial du bâtiment.

Les arrondissements peuvent procéder eux-mêmes à la sécurisation des lieux (p. ex. l'installation d'un périmètre de sécurité), advenant l'inaction d'un propriétaire à la suite d'un tel avis.

²⁷ « Le propriétaire d'un bâtiment vacant doit le fermer de façon à en empêcher l'accès par l'une ou l'autre de ses ouvertures, telles que portes, fenêtres, accès au toit, trappes, cheminées. » R.07-034, a.16.

Ces suivis par les arrondissements s'échelonnent sur une longue période (voir la figure 6), allant de 3 à 15 ans pour l'échantillon examiné, durant laquelle l'état de dégradation des BP est de plus en plus marqué, au point que certains sont visés par des projets de démolition.

FIGURE 6 | **DURÉE DU SUIVI DES INTERVENTIONS SUR LES BÂTIMENTS PATRIMONIAUX PRIVÉS VACANTS AU SEIN DES ARRONDISSEMENTS AUDITÉS**

DURÉE DU SUIVI (ANNÉES)	NOMBRE DE DOSSIERS	PROJET DE DÉMOLITION
3	1	
4	1	
5	1	☑
6	3	
14	1	☑
15	2	☑

Source : Portrait produit par le BVG sur la base des informations tirées du Système de gestion des demandes de permis pour travaux (Permis GT).

Malgré les nombreux constats de la dégradation des BP privés sur leur territoire, les arrondissements affirment n'avoir jamais pris d'ordonnance (en vertu de la LPC – art. 148) à l'encontre des propriétaires. Les arrondissements ont de plus, soulevé des difficultés d'application du *Règlement sur l'entretien des bâtiments*, notamment du fait que les pénalités prévues sont minimales par rapport au coût des travaux pour la remise en état des BP. Pour les personnes physiques, les amendes atteignent un maximum de 2 000 \$ pour une 1^{ère} infraction et de 10 000 \$ en cas de récidive contre un maximum de 4 000 \$ et de 20 000 \$ pour les personnes morales. Ce règlement est actuellement en révision par le SUM dans le cadre de l'élaboration du PUM 2024-2050.

En résumé, les moyens actuellement déployés sont insuffisants pour assurer la mise en valeur des BP privés et ne limitent pas le risque de leur démolition par manque d'entretien. Dans l'intervalle, les BP vacants ou abandonnés affectent l'esthétique de leur milieu et la qualité de vie du voisinage. À ceci s'ajoutent les coûts liés aux nombreux suivis, inspections, avis et mesures de sécurité posées par la Ville.

RECOMMANDATION

3.2.3.A.

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité en collaboration avec les arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie, et la Direction générale, afin de prévenir la perte des bâtiments patrimoniaux privés de :

- ◆ développer une méthodologie pour mieux intervenir sur les bâtiments patrimoniaux en situation de vulnérabilité répertoriés;
- ◆ déployer des actions adaptées aux différentes situations de vulnérabilité (p. ex. l'inoccupation, l'entretien déficient, la pression du développement).

RECOMMANDATION

3.2.3.B.

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité en collaboration avec les arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie, et la Direction générale, notamment dans le cadre de la révision/ bonification du *Règlement sur l'entretien des bâtiments* actuellement en cours, de rehausser la capacité des arrondissements à déployer des mesures visant à maintenir la valeur des bâtiments patrimoniaux privés.

3.2.4. Absence de documentation de la délivrance des permis lacunes quant au suivi des permis pour travaux

La délivrance et le suivi des permis pour travaux sur des BP municipaux et privés doivent assurer la conformité aux exigences réglementaires (Protection) :

- ◆ *Règlement d'urbanisme;*
- ◆ *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale;*
- ◆ *Règlement de démolition.*

Le cheminement des autorisations des demandes de permis pour travaux dépend :

- ◆ du type de projet (p. ex. des travaux visibles de la rue, la modification ou la construction);
- ◆ du lieu où se situe le bâtiment faisant l'objet des travaux (p. ex. dans un secteur à valeur architecturale);
- ◆ de son intérêt et de son statut patrimonial (bâtiment déclaré, classé ou cité).

Les travaux sur les BP avec un statut classé ou déclaré en vertu de la LPC doivent être soumis à l'approbation du SUM²⁸. Pour les autres BP, les travaux visibles de la rue requièrent une autorisation par le comité consultatif de l'urbanisme²⁹ de l'arrondissement concerné. Ces instances peuvent autoriser les travaux sous certaines conditions (p. ex. le type de matériaux, les autres travaux, les garanties).

Délivrance des permis

Bien que les arrondissements audités déploient des mesures pour s'assurer de la conformité des travaux sur des BP et de l'obtention des autorisations requises avant la délivrance des permis, aucun n'a documenté de procédure à cet effet. Ceci pourrait compromettre un traitement uniforme des demandes, quel que soit l'intervenant impliqué dans le dossier.

De plus, des lacunes dans la documentation ont été relevées pour trois des neuf permis délivrés par l'arrondissement du PMR, pour lesquels les autorisations requises du comité consultatif de l'urbanisme et du CPM n'ont pas été retracées.

En l'absence de celle-ci, les intervenants impliqués ne disposent pas des exigences accompagnant l'autorisation des travaux par les instances, le cas échéant.

Suivi des permis émis

Les arrondissements doivent effectuer une inspection des travaux à la suite de la délivrance des permis afin de s'assurer qu'ils sont réalisés conformément aux autorisations et dans le respect des conditions établies par les instances.

Le suivi réalisé par les arrondissements audités présente des lacunes pour 39 % (12/31) des permis analysés pour des travaux sur des BP privés et municipaux :

- ◆ Parmi les 12 permis examinés pour l'arrondissement de CDN-NDG, 4³⁰ permis n'ont pas été inspectés pour évaluer la conformité des travaux;
- ◆ À l'arrondissement du PMR, la documentation des inspections est manquante pour 1 des 9 permis émis analysés;
- ◆ Parmi les 10 permis examinés pour l'arrondissement de VM, 5 permis n'ont pas été inspectés pour évaluer la conformité des travaux. Pour 1 autre permis, l'inspection n'a pas été effectuée dans les délais prévu.

L'absence de suivi en cours et dès l'achèvement des travaux ne permet pas de détecter les interventions non conformes et accentue le risque que le caractère patrimonial des BP soit altéré de manière irréversible. De plus, dans des cas de non-conformité des travaux, l'absence d'une documentation rigoureuse des suivis réalisés pourrait limiter les actions (des recours ou

²⁸ Le MCC a délégué à la Ville (SUM) son pouvoir d'autorisation de travaux sur les BP déclarés et classés.

²⁹ Les comités consultatifs de l'urbanisme des arrondissements sont mandatés par le CM pour émettre des avis relatifs à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme.

³⁰ Des inspections ont été réalisées pour les huit autres permis. Pour un de ces permis, l'inspection a révélé un non-respect des plans approuvés, qui a été corrigé après l'émission d'un avis de corrections par la Ville. Pour un autre permis toutefois, les résultats de l'inspection des travaux n'ont pas été consignés. Il est donc impossible pour le BVG de statuer si l'inspection a réellement été faite, et si des éléments du permis n'ont pas été respectés.

des avis d'infraction) auprès des propriétaires concernés.

RECOMMANDATION
3.2.4.A.

Nous recommandons aux arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie, d'établir une procédure de traitement des demandes de permis pour des travaux sur des bâtiments patrimoniaux, municipaux et privés, et d'en documenter le traitement, afin de s'assurer d'obtenir toutes les autorisations requises et de permettre un suivi adéquat des travaux visés par les permis émis et des exigences afférentes le cas échéant.

RECOMMANDATION
3.2.4.B.

Nous recommandons aux arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal et de Ville-Marie, afin de s'assurer que les interventions n'altèrent pas la valeur patrimoniale des bâtiments municipaux et privés, de :

- ◆ établir clairement les exigences du suivi et de documentation de la conformité des travaux à la suite de la délivrance des permis;
- ◆ faire un suivi systématique et documenté des permis émis.

3.3. La Ville de Montréal n'a pas mis en œuvre l'ensemble des actions préconisées par la *Politique du patrimoine* ou le *Plan d'action en patrimoine 2017-2022*

L'Administration municipale est interpellée au premier titre par la mise en œuvre de la Politique, dans laquelle elle s'est engagée à agir de façon exemplaire, en se dotant des outils nécessaires pour « préserver et mettre en valeur les éléments identitaires de Montréal ». Or, 17 ans après son élaboration, 4 des 9 actions favorisant le développement de la connaissance restent encore inachevées.

Jusqu'en 2010, la mise en œuvre des actions de la Politique³¹ était évaluée à travers un bilan. C'est seulement 7 ans après le dernier bilan, que le PAP est venu confirmer les orientations de la Politique, toujours jugées adéquates, en priorisant des actions qui adressent les enjeux et les défis actuels. Cependant, les bases nécessaires à la réalisation et au suivi des actions du PAP n'ont pas été établies, à savoir, le budget, les responsables des actions, les échéanciers et les indicateurs de performance. De plus, le PAP dont l'échéance est fixée à 2022 et dont plusieurs actions demeurent à ce jour inachevées, ne sera pas reconduit, faisant ainsi perdre à la Ville son outil de mise en œuvre de sa Politique.

Alors que des déficiences dans la connaissance perdurent, illustrées par l'absence d'un portrait des BP et de leur état, la constitution d'un inventaire des BP construits avant 1940 conformément à la loi modifiant la LPC représente un défi non négligeable. À cela s'ajoutent d'importantes lacunes dans la mise en valeur des BP tant municipaux que privés, qui accentuent les risques de détérioration de leur état, voire même de leur perte.

³¹ Le dernier bilan de la Politique a été réalisé le 2 décembre 2010 et présenté en avril 2011 au CM.

Ainsi, considérant les nombreux enjeux qui menacent les BP et qui ont été continuellement soulevés par le CPM dans les dernières années, il apparaît nécessaire que la Ville assure une vigie de la concrétisation des orientations et des engagements de sa Politique afin de préserver les BP sur son territoire.

RECOMMANDATION

3.3.A.

Nous recommandons à la Direction générale d'établir des mécanismes de reddition de comptes lui permettant un suivi de la mise en œuvre des engagements énoncés dans la Politique du patrimoine, en matière de connaissance et de mise en valeur des bâtiments patrimoniaux, et de prendre les mesures pour qu'ils soient atteints.

4. Conclusion

Nous concluons, que la Ville de Montréal (la Ville) dispose d'une connaissance incomplète de la composition et de l'état des bâtiments patrimoniaux (BP) sur son territoire. À cela s'ajoutent des interventions de mise en valeur insuffisantes pour assurer la conservation de l'ensemble des BP.

En effet, les BP ne sont pas tous recensés ni qualifiés de manière uniforme à travers la Ville. Cette limite est aussi valable pour l'état de conservation des BP municipaux qui n'est pas établie de manière uniforme, pour déterminer et prioriser les interventions de conservation requises. Quant aux BP privés en situation de vulnérabilité (p. ex. les vacants, en mauvais état d'entretien), en l'absence d'une vigie, la Ville n'a pas l'assurance de les avoir tous identifiés. Le projet visant l'adoption d'ici 2026 de l'inventaire des bâtiments d'intérêt patrimonial de l'agglomération, construits avant 1940, tel que prescrit par la *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel*, a bien été planifié par le Service de l'urbanisme et de la mobilité (SUM). Toutefois, bien qu'il soit une occasion pour rehausser l'exhaustivité et l'uniformité des données dont disposent les intervenants de la Ville, cela n'est pas prévu dans le cadre du projet.

Cette connaissance incomplète limite la portée des interventions de mise en valeur déployées par la Ville, qui déjà sont insuffisantes. De fait, non seulement il n'y a pas de standards d'entretien ni de Programme d'entretien préventif (PEP) spécifiques aux BP, bien que ce soit prescrit par le Plan d'action en patrimoine 2017-2022 (PAP), mais les autres PEP standard ne sont pas pleinement réalisés. Par conséquent, même les composantes non patrimoniales d'un BP peuvent ne pas être entretenues adéquatement, contribuant à la vétusté du bâtiment. Quant aux BP privés, les mesures déployées par la Ville pour s'assurer que leurs propriétaires les maintiennent dans un état de conservation approprié sont limitées. L'enjeu des bâtiments en situation de vulnérabilité tant municipaux que privés, dont la détérioration s'accroît depuis plusieurs années, reflète l'insuffisance des mesures déployées par la Ville pour leur préservation.

Ainsi, plusieurs actions de la *Politique du patrimoine* de 2005 (Politique) et du PAP, visant à accroître la connaissance et la mise en valeur des BP ne sont pas réalisées. En l'absence de suivi de ces actions, la Direction générale ne peut prendre les actions adéquates pour résoudre les enjeux relatifs aux BP sur son territoire.

Plus spécifiquement, les grands constats que nous tirons en lien avec les critères d'évaluation sont les suivants :

Critère d'évaluation – Connaissance en continu des bâtiments patrimoniaux municipaux et privés sur le territoire de la Ville de Montréal

- ◆ La connaissance étant principalement organisée par secteur d'intérêt, seule une portion des BP est recensée individuellement. Les BP recensés ne sont pas tous reflétés dans les outils de la Ville, lesquels comportent des inexactitudes dans les données.
- ◆ L'état de conservation et le déficit d'investissement ne sont pas évalués sur la base d'une méthodologie uniforme pour l'ensemble des BP municipaux. Le coût actuel sur le marché des travaux à faire pour la remise en état des BP n'est pas pris en considération.

- ◆ Les arrondissements disposent d'une liste des BP privés vacants identifiés notamment à l'occasion d'autres interventions ou signalements, mais n'ont pas l'assurance que tous les BP privés en situation de vulnérabilité sont bien identifiés. Le portrait des BP vacants et en situation de vulnérabilité établi en 2015, à la demande du conseil municipal, n'a pas été bonifié depuis.

Critère d'évaluation – Plan d'action pour l'adoption de l'inventaire des bâtiments patrimoniaux de l'agglomération dans les délais prescrits

- ◆ Le SUM a établi et communiqué aux intervenants de l'agglomération, la planification et la méthodologie pour le relevé de l'inventaire des bâtiments d'intérêt patrimonial construits avant 1940.
- ◆ Il n'a toutefois pas été prévu d'utiliser les données issues de cette démarche pour alimenter les outils de la Ville en données plus exhaustives et uniformes ni de déployer un outil d'inventaire centralisé des BP. Comme demandé, la Ville prévoit transmettre l'information ainsi colligée au MCC, sans pour autant en profiter pour mettre à jour sa base de connaissances.

Critère d'évaluation – Mise en valeur de ses bâtiments patrimoniaux municipaux

- ◆ Les PEP spécifiques aux BP, prescrits par la Politique, n'ont pas été mis en place. À cela, s'ajoute l'absence de standards, qui ne permet pas de baliser les entretiens requis pour le maintien de l'état des BP. Quant aux PEP (régulier et de sécurité), applicables à l'ensemble des bâtiments municipaux, ils ne sont programmés que pour 68 % des BP. De plus, ces PEP ne sont pas pleinement réalisés.
- ◆ Les BP municipaux accusent un déficit d'investissement en croissance depuis plusieurs années, qui notamment reflète un nombre élevé de BP d'importance laissés vacants ou à l'abandon. Ce déficit représente plus de la moitié du déficit d'investissement de tous les bâtiments sous la responsabilité du SGPI.

Critère d'évaluation – Mise en valeur de ses bâtiments patrimoniaux privés

- ◆ Les inspections de suivi en cours et dès l'achèvement des travaux, qui permettent de détecter les interventions altérant les BP, ne sont pas réalisées de façon systématique pour s'assurer de leur conformité aux permis émis et aux conditions établies par les instances.
- ◆ Les moyens déployés sont insuffisants pour que les BP en situation de vulnérabilité soient pris en charge promptement par leur propriétaire. Il en va de BP vacants sur une période pouvant aller jusqu'à 15 ans, durant laquelle les arrondissements constatent une détérioration de plus en plus marquée. Pour certains de ces bâtiments, cela aboutit à une démolition projetée.

5. Annexes

5.1. Le patrimoine culturel selon le ministère de la Culture et des Communications

PATRIMOINE CULTUREL ^[a]		
PATRIMOINE MATÉRIEL		PATRIMOINE IMMATÉRIEL
Bien patrimonial Immeuble patrimonial <ul style="list-style-type: none">• Patrimoine archéologique• Patrimoine mobilier (Document, objet)	Site patrimonial <ul style="list-style-type: none">• Site archéologique• Aire de protection• Lieu historique	<ul style="list-style-type: none">• Paysage culturel• Personnage, événement et lieu historique

[a] La définition des éléments du patrimoine culturel, tirée de la *Loi sur le patrimoine culturel*.

Source: Image produite par le Bureau du vérificateur général (BVG) sur la base des définitions présentées dans la *Loi sur le patrimoine culturel*.

5.2. Sommaire du Plan d'action en patrimoine 2017-2022

ACTIONS ET SOUS ACTIONS DU PLAN D'ACTION EN PATRIMOINE 2017-2022	
ACTION 1 – AGIR À TITRE DE PROPRIÉTAIRE ET GESTIONNAIRE EXEMPLAIRE	
1.1	Un cadre de travail municipal en patrimoine
1.2	Les biens municipaux
1.3	Les ressources archéologiques
ACTION 2 – ASSURER LA MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE DE PROXIMITÉ	
2.1	La mise en valeur des bâtiments patrimoniaux privés
2.2	L'entretien et l'inoccupation
2.3	Le financement et les mesures fiscales
2.4	Le répertoire de vulnérabilité
ACTION 3 – SOUTENIR LA REQUALIFICATION D'ENSEMBLES IDENTITAIRES	
3.1	Le patrimoine institutionnel
3.2	Le patrimoine religieux
3.3	Le site des Religieuses Hospitalières de Saint-Joseph
ACTION 4 – DIFFUSER LA CONNAISSANCE ET ENCOURAGER LA RECONNAISSANCE	
4.1	Les outils numériques
4.2	Un cadre municipal d'intervention en commémoration
4.3	La visibilité dans la toponymie de groupes qui ont contribué à forger l'identité montréalaise
4.4	La célébration du patrimoine et la reconnaissance des actions exemplaires

■ Actions identifiées par le BVG qui impliquent les immeubles.

Source: Tableau produit par le BVG sur la base du PAP.

5.3. Statuts de protection des bâtiments patrimoniaux de la Ville de Montréal en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*

STATUTS	PROVINCIAL	MUNICIPAL	EXEMPLES
<p>Immeuble patrimonial classé (121 immeubles classés à Montréal)</p> <p>Tout bien immeuble qui présente un intérêt pour sa ou ses valeurs patrimoniales, notamment un bâtiment, une structure, un vestige ou un terrain. Le classement d'un immeuble est fait par le ministre.</p>	X		<ul style="list-style-type: none"> • Bibliothèque Saint-Sulpice • Théâtre Corona • Basilique de Saint Patrick • Maison Nivard-De Saint-Dizier
<p>Site patrimonial classé (11 sites classés à Montréal)</p> <p>Un lieu ou un ensemble d'immeubles qui présente un intérêt pour sa ou ses valeurs patrimoniales. Le classement d'un site est fait par le ministre.</p>	X		<ul style="list-style-type: none"> • Lieu de fondation de Montréal • Site Le Ber-Le Moyne • Site archéologique de l'Église-des-Saints-Anges-de-Lachine
<p>Site patrimonial déclaré (3 sites déclarés à Montréal)</p> <p>Un territoire qui présente un intérêt pour sa ou ses valeurs patrimoniales. La déclaration d'un site est faite par le gouvernement puisque les éléments composant un tel territoire (plus étendu qu'un site classé) peuvent interpellier plusieurs ministères.</p>	X		<ul style="list-style-type: none"> • Montréal (Vieux-Montréal) • Mont-Royal • Bois-de-Saraguay
<p>Aire de protection (28 aires à Montréal)</p> <p>Une aire environnant un immeuble patrimonial classé, délimitée par le ministre pour la protection de cet immeuble.</p>	X		<ul style="list-style-type: none"> • Aire de protection du Mount • Stephen Club • Aire de protection de l'église du Sault-au-Récollet
<p>Immeuble patrimonial cité (45 immeubles cités à Montréal)</p> <p>Tout bien immeuble qui présente un intérêt pour sa ou ses valeurs patrimoniales, notamment un bâtiment, une structure, un vestige ou un terrain. La citation d'un immeuble est faite par le conseil municipal par le biais d'un règlement.</p>		X	<ul style="list-style-type: none"> • Édifice Blumenthal • Maison Brignon-dit-Lapierre • Ancien hôtel de ville de LaSalle
<p>Site patrimonial cité (8 sites cités à Montréal)</p> <p>Un lieu, un ensemble d'immeubles ou un territoire qui présente un intérêt pour sa ou ses valeurs patrimoniales. La citation d'un site est faite par le conseil municipal par le biais d'un règlement.</p>		X	<ul style="list-style-type: none"> • Vieux-Village-de-Rivière-des-Prairies • Site de l'Église-Saint-Esprit-de-Rosemont

Source: Extrait de « Mémoire de la Ville de Montréal sur le projet de loi 69 » - Présentation à la table des chefs de la Division en urbanisme.

L'octroi et la gestion des contributions financières par les services centraux à des organismes à but non lucratif

3.4.

Le 17 avril 2023

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

L'octroi et la gestion des contributions financières par les services centraux à des organismes à but non lucratif

Mise en contexte

Annuellement, les services centraux de la Ville de Montréal (la Ville) octroient et versent d'importantes contributions financières à des organismes à but non lucratif (OBNL). Ainsi, pour les années 2020-2021, les sommes versées par les services centraux totalisaient 109,6 M\$ et 127,5 M\$ respectivement. Ceci permet à la Ville d'offrir une panoplie de services à la communauté montréalaise, notamment l'organisation d'activités sportives, d'événements culturels et de festivals, le soutien aux personnes vulnérables et aux entreprises locales, ainsi que la formation de la jeunesse. Ces contributions sont soit octroyées dans le cadre d'appels à projets ou de gré à gré. Plusieurs balises encadrent l'octroi et la gestion des contributions financières. Parmi ces encadrements, le *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) décrit les étapes du cycle de vie d'une contribution et fournit les grandes lignes directrices à suivre pour une approche optimale de la gestion des contributions.

Objectif de l'audit

S'assurer que les contributions financières octroyées aux OBNL par les services centraux de la Ville sont faites de manière impartiale, dans le respect des encadrements de la Ville, et qu'elles servent aux fins prévues.

Résultats

Bien que la Ville se soit dotée d'un ensemble d'encadrements, ses services centraux ne sont pas en mesure de faire une démonstration documentée d'une impartialité dans l'octroi des contributions financières aux OBNL et du respect de ces encadrements pour l'ensemble des contributions examinées. De plus, nous n'avons pas eu l'évidence que la Ville peut démontrer que toutes les sommes versées sont utilisées aux fins prévues et dans leur totalité.

Nos travaux ont mis en lumière des lacunes à chacune des étapes du cycle de vie de l'octroi et de la gestion des contributions aux OBNL par les services centraux.

À l'étape de l'analyse de l'admissibilité de l'organisme, les critères figurant au Guide ne sont pas tous pris en considération ou les documents permettant de juger d'une telle admissibilité ne sont pas toujours consignés aux dossiers.

Certains versements du soutien ont été faits avant même que les ententes soient officiellement signées entre les parties. Bien que majoritairement les OBNL ont remis les documents exigés préalablement aux versements subséquents, nous n'avons pas toujours eu la démonstration d'une analyse satisfaisante des documents obtenus. De plus, si la quasi-totalité des dossiers examinés comportait des documents de reddition de comptes produits par les OBNL, seulement une fraction de ceux-ci contenait une preuve documentée de l'analyse, par les services centraux, de l'utilisation des sommes allouées.

Principaux constats

Évaluation des contributions financières

- Sur la base d'un échantillon de 47 contributions financières, nous avons observé que :
 - aucun des 9 critères d'admissibilité d'un OBNL spécifiés dans le Guide n'est retenu dans l'ensemble des programmes de soutien;
 - les documents consignés aux dossiers ne permettaient pas de juger de l'admissibilité de l'organisme en fonction des 9 critères du Guide;
 - les unités d'affaires (UA) ne sont pas en mesure de faire la démonstration que les critères d'admissibilité ont été analysés pour chaque dossier;
 - 25 contributions financières ont été octroyées sans que des critères définis et documentés appuient l'évaluation de la demande;
 - 14 soutiens, dont l'évaluation n'était pas documentée, sont sans critères d'évaluation prédéfinis et documentés et pour 9 des 17 programmes (53 %), l'évaluation documentée se basait sur l'ensemble des critères établis par ces derniers;
 - 55 % des ententes de contributions n'étaient pas signées par l'OBNL avant la date de présentation du dossier aux instances conformément à l'encadrement.
- Aucun des appels à projets soumis à la Directive¹ sur la composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ne respecte l'ensemble des obligations et dans seulement 36 % des cas, la composition du comité respecte la Directive.

Versement des contributions financières

- Pour 97 % des soutiens avec convention, l'OBNL a signé l'entente avant la Ville et dans 15 % des demandes de versements ont été effectuées avant la signature par la Ville.
- 2 soutiens pour lesquels le versement initial a été fait avant la signature de la convention par la Ville dont un versement de 800 000 \$ a été fait avant que celle-ci soit signée par l'OBNL.
- Des conditions préalables aux versements n'ont pas toujours été honorées ou leur respect n'a pas été démontré par une analyse documentée.

Suivi du respect des obligations des organismes à but non lucratif

- Bien que tous les soutiens aient des exigences de reddition de comptes, seulement 57 % sont conformes à ce que le Guide et les modèles de conventions recommandent.
- Les conventions de 53 % des soutiens n'incluent pas de balises de reddition de comptes.
- Pour 88 % des soutiens ayant une reddition de comptes consignée au dossier, il n'y a pas d'évidence d'une analyse documentée.
- 47 % de soutiens visés n'avaient pas les états financiers consignés au dossier et pour ceux consignés, les UA n'ont pas pu faire la démonstration d'une analyse documentée.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées aux pages suivantes.

¹ Composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ou de projets visant à attribuer des contributions financières à des organismes à but non lucratif.



Liste des sigles

BVG

Bureau du vérificateur général

CA

conseil d'arrondissement

CG

conseil d'agglomération

CM

conseil municipal

DG

Direction générale

EF

états financiers

GDD

Système de gestion
des dossiers décisionnels

Guide

*Guide de gestion des soutiens financiers
aux organismes à but non lucratif*

la Charte

*Charte de la Ville de Montréal,
métropole du Québec*

la Directive

directive sur la Composition du comité
d'analyse et du processus d'évaluation des
appels de propositions ou de projets visant à
attribuer des contributions financières à des
organismes à but non lucratif

la Ville

la Ville de Montréal

LCM

Loi sur les compétences municipales

LCV

Loi sur les cités et villes

M\$

millions de dollars

OBNL

organisme à but non lucratif

OQLF

Office québécois de la langue française

SEAO

système électronique d'appel d'offres

SC

Service de la culture

SDIS

Service de la diversité
et de l'inclusion sociale

SGPMRS

Service des grands parcs, du Mont-Royal
et des sports

SDÉ

Service du développement économique

SIMON

Système intégré Montréal

UA

unité d'affaires

VG

vérificatrice générale



Table des matières

1. Contexte	185
1.1. Le processus d'octroi et de gestion des contributions financières	188
1.2. Encadrements administratifs et procédures de la Direction générale	188
2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux	190
2.1. Objectif de l'audit	190
2.2. Critères d'évaluation	190
2.3. Portée des travaux	191
3. Résultats de l'audit	193
3.1. Évaluation des contributions financières (échantillon)	195
3.1.1. Encadrements et procédures opérationnelles des unités d'affaires auditées quant à l'octroi et la gestion des contributions	196
3.1.2. Admissibilité de l'organisme à but non lucratif	197
3.1.3. Évaluation de la demande et recommandation d'un soutien	203
3.1.4. Entente de contributions financières et approbation des dossiers par les instances décisionnelles de la Ville de Montréal	208
3.2. Versements des contributions financières	210
3.3. Mécanismes de suivi du respect des obligations des organismes à but non lucratif	213
3.3.1. Reddition de comptes	213
3.3.2. États financiers	215
3.3.3. Rapports annuels	216
3.3.4. Inscription des contrats de 25 000 \$ au système électronique d'appel d'offres	217
3.4. Recommandations globales pour l'ensemble du processus	219
4. Conclusion	221
5. Annexes	224
5.1. Encadrements administratifs et procédures de la Direction générale	224
5.2. Programmes de soutien de l'échantillon	225

1. Contexte

En vertu de la *Loi sur les compétences municipales* (LCM), une municipalité peut accorder toute aide qu'elle juge appropriée dans les domaines où elle dispose d'une compétence², notamment :

- ◆ la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs;
- ◆ le développement économique local, dans la mesure prévue par la LCM.

De plus, la Ville de Montréal (la Ville) dispose de pouvoirs d'aide selon certaines lois et sphères de compétences, telles que :

- ◆ la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (la Charte) laquelle partage les pouvoirs entre le conseil municipal (CM) et les conseils d'arrondissement (CA);
- ◆ la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* laquelle accorde des compétences au conseil d'agglomération (CG) de Montréal.

Ainsi, les CA, CM et CG peuvent octroyer une contribution financière dans leurs sphères de compétences respectives.

En ce sens, la Ville verse annuellement d'importants montants en contributions financières à une multitude d'organismes à but non lucratif (OBNL). Ainsi, cette dernière bénéficie de l'expertise et des ressources de ces organismes dans divers secteurs d'activités permettant ainsi d'offrir une panoplie de services à la population montréalaise, notamment l'organisation d'activités sportives, d'événements culturels et de festivals, le soutien aux personnes vulnérables et aux entreprises locales ainsi que la formation de la jeunesse.

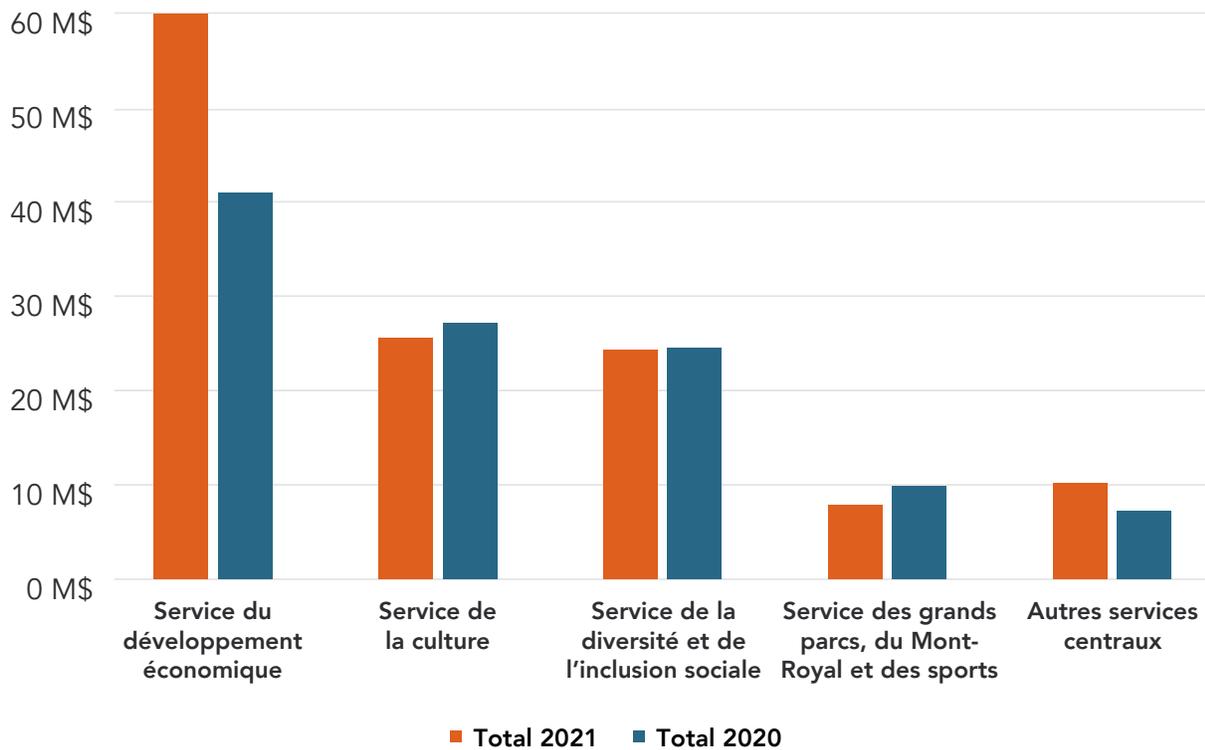
Il est à noter que la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* édicte qu'une municipalité ne peut pas, ni directement ni indirectement, venir en aide à un établissement industriel ou commercial³.

² Principalement les articles nos 4, 90 et 91 de la LCM.

³ Article 1 de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*.

Ainsi, les sommes versées aux organismes par les services centraux au cours des années 2020 et 2021^{4,5} ont totalisé 109,6 millions de dollars (M\$) et 127,5 M\$ respectivement. Le Service du développement économique (SDÉ), Service de la culture (SC), Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS), ainsi que le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports (SGPMRS) ont été responsables de 93 % et 92 % des sommes versées en 2020 et 2021 respectivement. La répartition entre les services centraux est présentée au graphique 1 ci-après.

GRAPHIQUE 1 | **RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS VERSÉES AUX ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF PAR LES SERVICES CENTRAUX POUR LES ANNÉES 2020 ET 2021**



Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général (BVG) de la Ville sur la base des informations obtenues via l'application Qlik Sense.

- 4 La Ville verse également des contributions à divers programmes ainsi qu'à des organismes tels que l'Autorité régionale de transport métropolitain, la Communauté métropolitaine de Montréal, le Conseil des arts de Montréal, la Société du parc Jean-Drapeau. Les sommes versées aux organismes faisant partie du périmètre comptable et celles octroyées aux organismes municipaux, gouvernementaux ainsi qu'aux divers programmes sont exclues de la portée de cet audit.
- 5 Soulignons qu'à cette période, la Ville, tout comme le reste de la province et du pays, était aux prises avec la crise sanitaire rattachée à la pandémie de la COVID-19, occasionnant une situation d'adaptation pour les membres du personnel des services centraux de la Ville face au contexte de gestion d'urgences ainsi que le déploiement de nouveaux outils informatiques en lien avec le télétravail.

Selon le *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) il y a quatre types de soutiens financiers, soit le :

- ◆ soutien ponctuel : achat de tables à un événement, commandite ou aide à la tenue d'un événement de courte durée;
- ◆ soutien à un OBNL accordé pour un projet/événement/activité et non pour des services, qui s'inscrit dans le cadre d'un programme ou d'une mesure adoptée par la Ville;
- ◆ soutien à la mission, à la réalisation d'un projet ou à la tenue d'activités qui peuvent être ponctuelles, saisonnières ou annuelles;
- ◆ soutien dans le cadre d'une entente entre la Ville et un autre palier de gouvernement.

Les contributions financières aux organismes sont réparties selon différentes catégories ou schémas d'attribution. Il n'existe pas à la Ville de lexique commun. Chaque unité d'affaires⁶ (UA) utilise une terminologie différente pour décrire les types d'attributions. Dans le cadre de cet audit, nous avons choisi d'uniformiser les différents termes utilisés pour classer les types d'attributions de contributions financières, lesquels sont présentés au tableau 1.

TABEAU 1 | CATÉGORIES D'ATTRIBUTIONS DE CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES

TYPE D'ATTRIBUTION	BRÈVE DESCRIPTION
Appel à propositions ou projets ouverts ⁷	La Ville de Montréal invite tous les organismes à but non lucratif qui répondent aux conditions établies par l'appel à propositions à déposer une demande.
Appel à propositions ou projets sur invitation	La Ville de Montréal détermine un bassin ciblé d'organismes à but non lucratif qu'elle invite ensuite à déposer une demande dans le cadre de son appel à propositions.
Soutien ad hoc	La Ville de Montréal peut soutenir un organisme à but non lucratif soit à la suite : <ul style="list-style-type: none"> • d'une demande de l'organisme à but non lucratif, et/ou; • d'une suggestion de la Ville de Montréal, invitant l'organisme à but non lucratif, à déposer une demande, ou; • du développement conjoint d'un projet par la Ville de Montréal et l'organisme à but non lucratif (partenariat).
Reconduite	La Ville de Montréal décide de reconduire un soutien préalablement octroyé à un organisme à but non lucratif.

Source : Terminologie utilisée par le BVG sur la base des informations obtenues par les unités d'affaires auditées afin d'uniformiser les différents termes utilisés pour classer les types d'attributions de contributions financières.

⁶ Pour les fins de l'audit, le terme « unité d'affaires » désigne un service central audité.

⁷ Nous déterminons que les termes « appels à propositions », « appels à candidatures » ainsi qu'« appels à projets » sont tous utilisés comme des synonymes.

1.1. Le processus d'octroi et de gestion des contributions financières

Le processus d'octroi et de gestion des contributions financières aux OBNL de la Ville se déroule de cette manière :

1. Octroi de la contribution financière :

- a) Réception de la demande et vérification de l'admissibilité de l'organisme;
- b) Évaluation de la demande et recommandation d'un soutien.

2. Gestion de la contribution financière :

- a) Préparation d'un projet de convention de financement, du dossier décisionnel, et de l'approbation par l'instance décisionnelle compétente;
- b) Suivi du dossier;
- c) Fermeture et archivage du dossier.

Ce processus est encadré par des balises recommandant, voire imposant des façons de faire, autant du côté de la Ville que du côté des OBNL. Certaines balises sont définies par la Ville par l'entremise d'encadrements administratifs. De plus certaines UA se sont dotées de procédures opérationnelles. Enfin, la Ville, parfois en collaboration avec d'autres paliers gouvernementaux, établit aussi des programmes⁸ avec des budgets dédiés aux contributions financières. L'octroi et la gestion des soutiens octroyés selon ces programmes sont encadrés par les balises définies à même ceux-ci.

1.2. Encadrements administratifs et procédures de la Direction générale

Plusieurs encadrements administratifs ont été mis en place par la Ville afin d'atténuer certains risques liés à l'attribution et à la gestion des contributions financières. De ce fait, les services centraux sont assujettis à plusieurs encadrements administratifs de la Ville et doivent notamment respecter ceux-ci :

Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif⁹

Il s'agit d'une procédure qui est entrée en vigueur en octobre 2017. Elle décrit les étapes du cycle de vie d'une contribution financière et fournit les grandes lignes à suivre pour une approche optimale de la gestion des contributions financières. Le *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) précise que « Ces grandes lignes doivent si cela est requis, être adaptées aux particularités de chaque dossier ». La procédure suggère des critères d'admissibilité des OBNL, des critères d'admissibilité de la demande et des clauses à inclure aux conventions. La procédure réfère également les UA à d'autres encadrements administratifs applicables.

⁸ Les termes « fonds », « initiatives », « cadres de référence » ou « appels à projets » sont également utilisés par les UA pour référer à des balises encadrant l'octroi et la gestion des soutiens. Nous utiliserons le terme « programme » pour simplifier le texte et référer aux différents cadres de référence qui définissent des balises d'octroi et, dans certains cas, de gestion des soutiens qui en découlent.

⁹ Numéro de référence de l'encadrement: C-RF-DG-P-17-001.

Parmi les autres encadrements administratifs applicables aux services centraux, on retrouve notamment :

- ◆ « Règle selon laquelle un fonctionnaire ou un employé ne peut être administrateur d'un organisme dans le cadre ou à l'occasion de ses fonctions »¹⁰;
- ◆ « Publication des contrats dans le système électronique d'appel d'offres »¹¹;
- ◆ « Composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ou de projets visant à attribuer des contributions financières à des organismes à but non lucratif »¹²;
- ◆ « Qualifier le type de contrat à conclure avec un organisme sans but lucratif »;
- ◆ Conformité à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*¹³ (LCV).

Le détail de ces directives est présenté à l'annexe 5.1.

À ces directives s'ajoutent un aide-mémoire et deux guides à appliquer par les membres du personnel :

- ◆ « Aide-mémoire - Exigences en vue de la signature et de la conservation d'une convention approuvée par les instances centrales »;
- ◆ Guides distincts quant à l'élaboration des dossiers décisionnels, soit :
 - Accorder une contribution sans appel de candidatures;
 - Accorder une contribution avec appel de candidatures dans le cadre d'un programme.

Durant la période de nos travaux, des changements législatifs ont été apportés. Depuis le 1^{er} juin 2022¹⁴, les organismes municipaux ne peuvent pas conclure de contrats avec des entreprises¹⁵ employant 50 personnes ou plus ou leur octroyer une subvention si l'entreprise :

- ◆ ne possède pas d'attestation d'inscription auprès de l'Office québécois de la langue française (OQLF);
- ◆ n'a pas fourni, dans les délais prescrits, l'analyse de la situation linguistique;
- ◆ ne possède pas d'attestation d'application du programme ni de certificat de francisation;
- ◆ figure sur la liste des entreprises pour lesquelles l'OQLF a refusé de délivrer une attestation ou dont il a suspendu ou annulé une attestation ou un certificat (art. 152.1).

¹⁰ Numéro de référence de l'encadrement: C-OG-DG-D-16-004.

¹¹ Numéro de référence de l'encadrement: C-RM-APP-D-18-002.

¹² Numéro de référence de l'encadrement: C-OG-DG-D-21-001 et C-OG-DG-D-21-002.

¹³ Numéro de référence de l'encadrement: C-OG-DG-20-003.

¹⁴ *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français et la Charte de la langue française.*

¹⁵ Un OBNL est compris dans la notion d'entreprise prévue à la *Charte de la langue française.*

2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux

2.1. Objectif de l'audit

En vertu des dispositions de la LCV, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur l'octroi et la gestion des contributions financières par les services centraux à des OBNL. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCMC) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit a pour objectif de s'assurer que les contributions financières octroyées aux OBNL par les services centraux de la Ville sont faites de manière impartiale, dans le respect des encadrements de la Ville, et qu'elles servent aux fins prévues.

2.2. Critères d'évaluation

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances, soit :

- ◆ les contributions financières octroyées aux organismes qui sont évaluées et autorisées de manière impartiale en respectant les encadrements de la Ville;
- ◆ les contributions financières sont versées aux OBNL après que toutes les conditions soient respectées;
- ◆ des mécanismes de suivi sont en place pour assurer que les obligations des organismes sont respectées et que les sommes octroyées ont servi aux fins prévues.

La responsabilité de la vérificatrice générale (VG) de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

La VG de la Ville applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers (EF), ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la VG de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la VG de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

2.3. Portée des travaux

Nos travaux d'audit ont porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 juillet 2022, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre les mois d'avril 2022 et février 2023. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en avril 2023.

Les travaux portant sur les contributions financières examinées s'appuient sur la base des documents consignés dans les dossiers audités fournis par les UA. Nous avons demandé l'ensemble du dossier documentaire ayant mené à la prise de décisions, aux versements de chacune des contributions sélectionnées ainsi qu'à leur suivi. Lorsque des documents ne figuraient pas au dossier, des relances ont été effectuées auprès des audités afin de s'assurer de l'inexistence de ces derniers. Nous avons procédé à nos tests sur la base des documents transmis par les UA.

Les travaux n'avaient pas pour objectif de se prononcer sur la pertinence d'accorder une contribution à un OBNL, mais bien de s'assurer que les encadrements de la Ville étaient respectés.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès des UA suivantes :

- ◆ Le Service du développement économique;
- ◆ Le Service de la culture :
 - Direction du cinéma, des festivals et des événements;
 - Direction du développement culturel.
- ◆ Le Service de la diversité et de l'inclusion sociale;
- ◆ Le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports :
 - Direction des sports, Division des sports et de l'activité physique.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein des UA auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis aux directions des UA concernées et à la Direction générale (DG) pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant. Une copie du rapport final a également été transmise à la Direction générale adjointe de l'économie et rayonnement de la métropole, à la Direction générale adjointe de la qualité de vie et à la Direction générale adjointe du service aux citoyens.

Il faut souligner que le BVG a réalisé des missions d'audit portant sur l'octroi et la gestion des contributions financières dont les suivantes :

- ◆ « Gestion des contributions financières » en 2014 qui concluait que les clauses aux conventions et que le suivi qui en était fait ne permettaient pas d'évaluer si les contributions versées ont été utilisées aux fins prévues et, conséquemment, de réclamer les sommes non utilisées ou utilisées à des fins autres que ce qui était prévu;

- ◆ « Attribution de contributions financières » en 2015 qui relevait que le processus d'évaluation des demandes manquait de transparence et d'objectivité, n'était pas suffisamment documenté et qu'il n'y avait pas de mécanismes de reddition de comptes permettant d'évaluer l'atteinte d'objectifs mesurables.

Pour ces deux audits, des plans d'action ont été mis en place par les UA, afin de mitiger les risques soulevés par le BVG. Notamment, la DG a publié des encadrements administratifs. Au moment de publier le présent rapport, toutes les recommandations des audits antérieurs avaient été réglées par les UA concernées.

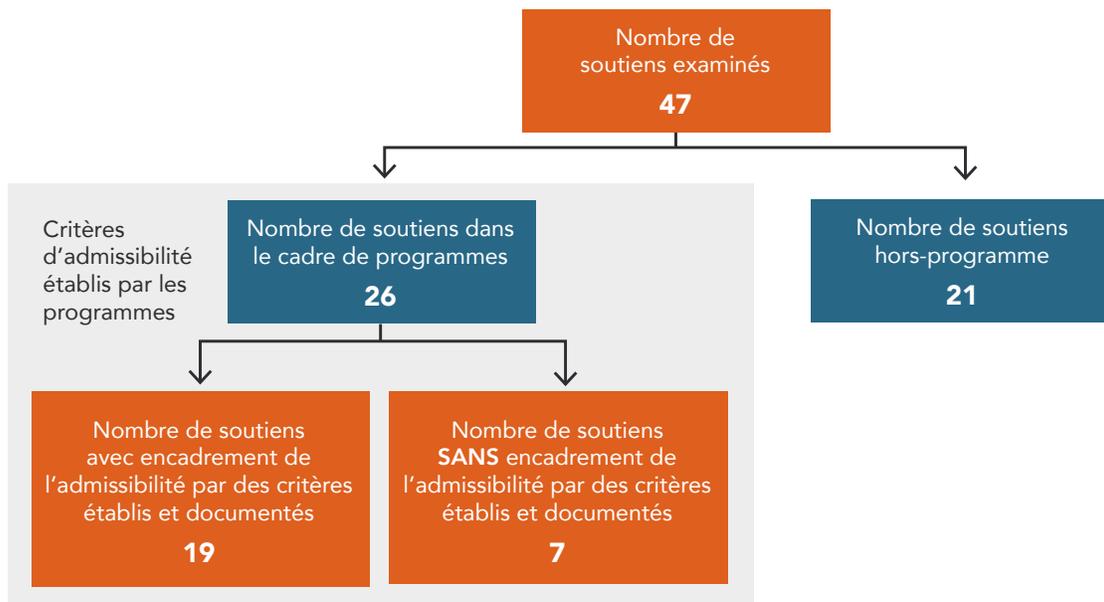
3. Résultats de l'audit

Afin de vérifier si les contributions financières ont été octroyées dans le respect du *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) et des autres encadrements applicables, incluant les programmes de soutien, un échantillon aléatoire de 47 dossiers de contributions octroyées par les 4 unités d'affaires (UA) auditées dont le soutien financier a été versé entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 juillet 2022 a été utilisé pour un montant de soutien financier de près de 14 M\$. Mentionnons que les dossiers examinés ont été octroyés en période de pandémie et il est possible, sans en avoir l'évidence ni la démonstration, qu'ils aient été analysés dans un contexte d'urgence.

Caractéristiques de l'échantillon utilisé dans l'audit

La figure 1 présente la répartition des 47 dossiers de l'échantillon, laquelle se détaille en 26 dossiers de soutien financier octroyés dans le cadre de programmes¹⁶ et 21 dossiers octroyés hors programmes, ci-après appelés de « gré à gré ». Les soutiens financiers issus de programmes¹⁷ sont encadrés par le biais des balises prescrites par les cadres de référence de ces programmes.

FIGURE 1 | **PORTRAIT DES SOUTIENS DONT LES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ SONT DÉFINIS PAR DES PROGRAMMES**



Source: Figure réalisée par le BVG à partir de données compilées par celui-ci provenant de la Ville sur la base des informations consignées dans les dossiers audités fournis par les UA.

¹⁶ La liste des programmes est détaillée à l'annexe 5.2.

¹⁷ Par exemple, applicable au SC par des « Balises générales pour l'accueil de projets ponctuels et de mandats spécifiques en dehors des programmes normés ». Aucun soutien ad hoc encadré par un programme n'a cependant été répertorié à l'échantillon. Les soutiens hors programme peuvent autant être des soutiens ad hoc que des soutiens récurrents (reconduites). Aucune distinction n'a été faite par le BVG entre ces deux types d'octroi pour les hors-programmes, car il n'y a pas de balises spécifiques applicables.

Le tableau 2 présente la répartition des 47 soutiens de l'échantillon selon les cadres de référence applicables et le type d'attribution, tandis que le tableau 3 donne un aperçu des valeurs des contributions de cet échantillon. Le tableau 3 démontre que les contributions de «gré à gré» sont en moyenne celles ayant les montants les plus importants. Comparativement aux autres types de contributions, il y a moins de balises et de critères définis pour l'octroi de ces contributions, comme il s'agit de «gré à gré».

TABLEAU 2 | RÉPARTITION DES 47 SOUTIENS DE L'ÉCHANTILLON EN NOMBRE

CADRES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES	SOUTIENS SOUMIS AUX ENCADREMENTS ET PROCÉDURES DE LA VILLE DE MONTRÉAL				TOTAL
	SOUTIENS SOUMIS À DES PROGRAMMES			SOUTIENS DE «GRÉ À GRÉ»	
UNITÉS D'AFFAIRES / TYPE D'ATTRIBUTION	APPEL À PROJETS OUVERTS	APPEL À PROJETS SUR INVITATION	RECONDUITE	AD HOC / RECONDUITE	
Service de la culture	7	1	0	5	13
Service du développement économique	2	0	0	12	14
Service de la diversité et de l'inclusion sociale	5	4	4	2	15
Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports	3	0	0	2	5
SOUS-TOTAL	17	5	4	21	47
TOTAL	26				

Source: Données compilées par le BVG de la Ville sur la base des informations consignées dans les dossiers audités fournis par les UA.

TABLEAU 3 | CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES PAR TYPE D'ATTRIBUTION DE L'ÉCHANTILLON

TYPE DE SOUTIEN	TOTAL	MONTANT DES CONTRIBUTIONS		
		MOYENNE	MINIMUM	MAXIMUM
Appel à propositions ouvert	915 396 \$	53 847 \$	5 952 \$	184 802 \$
Appel à propositions sur invitation	514 457 \$	102 891 \$	30 000 \$	300 000 \$
Reconduite	275 938 \$	68 985 \$	37 988 \$	112 950 \$
De « gré à gré »	12 245 179 \$	583 104 \$	25 000 \$	3 000 000 \$
TOTAL	13 950 970 \$	296 829 \$	5 952 \$	3 000 000 \$

Source: Données compilées par le BVG de la Ville sur la base des informations collectées dans l'outil d'analyse et de visualisation des données via l'application Qlik Sense.

3.1. Évaluation des contributions financières (échantillon)

Lors de l'évaluation d'une demande de contribution financière, les UA doivent suivre les grandes lignes de l'encadrement administratif se trouvant dans le Guide. Bien que ce Guide spécifie que la diversité des OBNL et des objets de soutien financier ne permet pas l'application d'une méthode de gestion unique et uniforme, certaines activités doivent être réalisées pour l'octroi de contributions financières, et ce, dans le respect des encadrements applicables. De plus, les programmes de soutien encadrent l'octroi et la gestion des contributions financières par le biais de balises spécifiques à chaque programme. Les programmes peuvent encadrer autant l'octroi de soutiens par appels à projets, ouverts et sur invitation, reconduites et des soutiens ad hoc¹⁸.

¹⁸ Rappelons que nous utilisons le terme « programme » pour référer aux balises encadrant l'octroi et la gestion de certains soutiens.

3.1.1. Encadrements et procédures opérationnelles des unités d'affaires auditées quant à l'octroi et la gestion des contributions

Au-delà des encadrements administratifs et des procédures de la DG liés à l'octroi et à la gestion des contributions financières, nous avons recensé tous les autres encadrements des unités d'affaires (UA) auditées applicables à l'octroi et à la gestion des contributions, ainsi que les cadres de références des différents programmes balisant les soutiens de l'échantillon.

Au moment des travaux, il ressort que deux UA auditées avaient des procédures opérationnelles ou de balises supplémentaires internes encadrant l'octroi et la gestion des contributions financières autres que celles imposées par la Ville et les programmes de soutien applicables :

- ◆ Le *Cadre de référence concernant les versements lors d'une contribution financière à des organismes culturels* du SC qui spécifie qu'un minimum de 2 versements est requis pour les soutiens de 5 000 \$ et plus et que le dernier versement du soutien doit être au minimum de 10 % de la contribution;
- ◆ Une procédure à la Division des sports du SGPMRS en lien avec les inscriptions au SEAO et qui reprend les obligations se trouvant à l'encadrement administratif « Directive sur la publication des contrats » dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO).

Notons cependant que certaines initiatives étaient en cours, lors de nos travaux, afin de développer des cadres de référence pour baliser davantage certains soutiens, notamment :

- ◆ la Division des Festivals et événements du SC travaillait à une refonte des programmes récurrents de soutien financier 2023 dans le but, entre autres, de rendre le processus d'attribution de subventions et de reddition de comptes plus équitables et transparents en incluant les soutiens « hors programme »;
- ◆ au SC, une démarche en cours depuis février 2021, mise en œuvre par le Service de l'approvisionnement, consiste à inscrire les données dans le SEAO par chargement massif des données sauf en ce qui a trait au montant.

Le SDÉ a développé¹⁹ quant à lui divers outils, dont une procédure opérationnelle encadrant l'ensemble des étapes d'octroi et de gestion des contributions financières, soit le *Guide d'octroi de contributions financières à des organismes à but non lucratif*. Celui-ci vise à fournir des modalités et des règles claires et précises à appliquer dans l'exercice des activités liées à l'octroi de contributions financières menées par le SDÉ. Les sujets traités sont regroupés en quatre volets :

- ◆ Le cadre législatif et réglementaire;
- ◆ Les types d'ententes et les critères d'admissibilité applicables;

¹⁹ La mise en œuvre de cette procédure était planifiée pour juin 2022. D'autres outils d'accompagnement aux professionnels du SDÉ, ainsi que certains dédiés aux demandeurs ont également été développés dans un processus d'amélioration continue, lesquels ne s'appliquent pas aux soutiens de notre échantillon étant donné que l'analyse et l'octroi de ces soutiens ont été faits avant l'élaboration de ces outils. À ce jour, les outils développés sont : le « Guide d'octroi de contributions financières », le « Guide du demandeur », le « Formulaire électronique d'une demande de contributions financières » ainsi qu'une « Liste de contrôle ».

- ◆ Le processus d'évaluation de la demande incluant des critères généraux et les aspects budgétaires du projet;
- ◆ La conclusion d'une entente de contribution avec le suivi et la gestion de l'entente conclue.

Enfin, le SDIS a développé la *Politique montréalaise pour l'action communautaire* qui a pour but de reconnaître, soutenir et valoriser l'action communautaire. Adoptée en juin 2021, elle expose les grands principes des relations entre la Ville et les organismes communautaires ainsi que les principes de gestion et de suivis des contributions financières octroyées. Elle ne contient pas de balises encadrant spécifiquement le processus d'octroi et de gestion des contributions financières, mais elle précise qu'une portion importante du soutien financier est conditionnée par les balises établies dans les ententes conclues entre la Ville et les différents ministères du gouvernement du Québec.

3.1.2. Admissibilité de l'organisme à but non lucratif

Le *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) mentionne que le responsable du dossier doit s'assurer que l'organisme est admissible au soutien financier, en vérifiant entre autres²⁰ qu'il :

- ◆ est légalement constitué en OBNL;
- ◆ a une mission reconnue par l'unité d'affaires (UA) concernée;
- ◆ est libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations;
- ◆ exerce ses activités à but non lucratif sur le territoire concerné ou au profit de ses citoyennes et citoyens;
- ◆ n'est pas en défaut auprès du Registraire des entreprises ou en vertu de toute loi lui étant applicable;
- ◆ n'a aucune dette envers la Ville, selon le Service des finances;
- ◆ est en bonne santé financière à la lecture de ses EF;
- ◆ n'a comme administrateur aucun fonctionnaire sur son conseil d'administration siégeant autrement qu'à titre d'observateur, à moins que ce soit requis dans ses lettres patentes;
- ◆ est enregistré sous son nom légal au « fichier des fournisseurs » de la Ville dans le Système intégré Montréal (SIMON).

Le Guide est le seul encadrement de la Ville pour les services centraux qui balise l'admissibilité des organismes en définissant entre autres neuf critères d'admissibilité. En ce sens, ces critères devraient être minimalement satisfaits par les organismes pour bénéficier d'un soutien financier

²⁰ L'expression « entre autres » a pour définition « parmi d'autres choses, notamment » et l'expression « notamment » signifie « d'une manière qui mérite d'être notée (pour attirer l'attention sur un ou plusieurs objets particuliers, faisant partie d'un ensemble précédemment désignée ou sous-entendu) » selon le Petit Robert de la langue française. Basé sur ces définitions, le BVG a interprété « entre autres » comme étant les critères minimums à respecter pour vérifier l'admissibilité de l'OBNL auxquels les UA pouvaient ajouter d'autres critères en fonction de leurs besoins.

de la Ville. Notons que des critères d'admissibilité additionnels des organismes sont parfois définis aux différents programmes applicables.

Critères d'admissibilité du *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* retenus dans les programmes

Des critères d'admissibilité des organismes sont définis pour 15 des 20 programmes (75 %) répertoriés sur notre échantillon de 26 dossiers de soutien financier octroyés dans le cadre de programmes. Le fait que des critères d'admissibilité ne soient pas inclus aux programmes de soutien ne signifie pas qu'aucun critère n'ait été pris en considération par les UA. Étant donné que les programmes sont souvent publics et servent de document de référence pour les OBNL souhaitant déterminer s'ils sont éligibles au soutien, les critères d'admissibilité des OBNL utilisés par les UA devraient être communiqués dans les programmes.

Le tableau 4 démontre qu'aucun des 9 critères d'admissibilité du Guide n'est présent dans l'ensemble des programmes de l'échantillon. À titre d'exemple, il y a 3 critères qui ne sont repris par aucun programme et seul le critère «...est légalement constitué en OBNL» est présent dans une majorité des programmes, soit 14 des 20 (70 %).

TABLEAU 4

PRÉSENCE DES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ DU GUIDE DE GESTION DES SOUTIENS FINANCIERS AUX ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF DANS LES PROGRAMMES DE RÉFÉRENCE VISÉS PAR L'ÉCHANTILLON

CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ	NOMBRE DE PROGRAMMES INCLUANT LES DIFFÉRENTS CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ DU GUIDE DE GESTION DES SOUTIENS FINANCIERS AUX ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF				TOTAL
	SERVICE DE LA CULTURE	SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	SERVICE DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION SOCIALE	SERVICE DES GRANDS PARCS, DU MONT-ROYAL ET DES SPORTS	
Nombre de programmes	6	2	9	3	20
Organismes à but non lucratif	6	2	4	2	14
Mission reconnue	4	0	3	0	7
Libre de déterminer sa mission	0	0	0	0	0
Territoire d'activité	3	0	3	2	8
Conformité au Registre des entreprises du Québec et autres lois	1	0	1	2	4
Aucune dette envers la Ville de Montréal	6	0	0	0	6
Bonne santé financière	2	1	2	0	5
Aucun membre du personnel de la Ville de Montréal siégeant au conseil d'administration	0	0	0	0	0
Nom légal dans le Système intégré Montréal	0	0	0	0	0

Source: Données compilées par le BVG de la Ville sur la base des informations consignées dans les dossiers audités fournis par les UA.

Information permettant de juger de l'admissibilité de l'organisme

Le fait que des critères d'admissibilité du Guide ne soient pas inclus aux programmes de soutien ne signifie cependant pas que ceux-ci n'ont pas été vérifiés par les UA. Le Guide précise que la ou le responsable du dossier de soutien doit consigner, dans un dossier, toute information ayant permis de juger de l'admissibilité de l'organisme, par exemple :

- ◆ Les lettres patentes ou une évidence de vérification du Registre des entreprises du Québec démontrant le statut légal de l'OBNL;
- ◆ les EF validant la bonne santé financière de l'organisme.

Or, nos travaux démontrent que pour aucun des 47 soutiens de l'échantillon, les documents consignés aux dossiers ne permettent de juger de l'admissibilité de l'organisme en fonction des 9 critères du Guide. Par exemple, pour aucun des 47 soutiens, nous n'avons répertorié de documents permettant de déterminer si l'OBNL était libre de déterminer sa mission ou s'il avait une dette auprès de la Ville (voir le tableau 5).

TABLEAU 5

PORTRAIT DES DOSSIERS COMPORTANT LES DOCUMENTS PERMETTANT D'ÉVALUER LA CONFORMITÉ AUX 9 CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ DU GUIDE DE GESTION DES SOUTIENS FINANCIERS AUX ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF

CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ	NOMBRE DE DOSSIERS COMPORTANT LES DOCUMENTS PERMETTANT D'ÉVALUER LES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ DU GUIDE DE GESTION DES SOUTIENS FINANCIERS AUX ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF				TOTAL
	SERVICE DE LA CULTURE	SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	SERVICE DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION SOCIALE	SERVICE DES GRANDS PARCS, DU MONT-ROYAL ET DES SPORTS	
Nombre de dossiers	14	13	15	5	47
Organismes à but non lucratif	13	7	14	4	38
Mission reconnue	13	8	14	3	38
Libre de déterminer sa mission	0	0	0	0	0
Territoire d'activité	13	10	14	5	42
Conformité au Registre des entreprises du Québec et autres lois	1	0	6	2	9
Aucune dette envers la Ville de Montréal	0	0	0	0	0
Bonne santé financière	6	4	8	0	18
Aucun membre du personnel de la Ville de Montréal siégeant au conseil d'administration	6	2	1	0	9

Source : Données compilées par le BVG de la Ville sur la base des informations consignées dans les dossiers audités fournis par les UA.

Bien que les grandes lignes du Guide peuvent être adaptées lorsque cela est nécessaire, aucun argumentaire justifiant les critères d'admissibilité de ce dernier qui n'ont pas été retenus ou appliqués par les UA n'a été retracé.

Il y a 19 dossiers dont l'admissibilité était soumise à des critères définis par des programmes (voir la figure 1). Il en ressort que pour seulement 5 d'entre eux (au SDIS et au SDÉ), l'information ayant permis de vérifier que les OBNL respectaient l'ensemble des critères

définis au programme applicable était consignée aux dossiers. Les critères d'admissibilité pour lesquels les UA n'ont pas consigné l'information permettant de juger de la conformité de l'OBNL concernent par exemple :

- ◆ Avoir respecté leurs engagements lors de l'attribution de soutiens financiers antérieurs (au SC et au SDÉ);
- ◆ Être en règle avec les différents services de la Ville (au SC et au SDÉ);
- ◆ Se conformer aux lois, aux normes et aux règlements municipaux, provinciaux et fédéraux en vigueur, notamment en matière de sécurité (au SGPMRS);
- ◆ Respecter la réglementation municipale en matière de permis et de taxes (au SC);
- ◆ Être en règle au Registre des lobbyistes²¹ pour les organismes assujettis à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (au SDIS).

En résumé, la documentation maintenue par les UA était insuffisante pour démontrer l'admissibilité des organismes au regard des neuf critères du Guide de la Ville. Quant aux dossiers de soutien en vertu de programme de notre échantillon, uniquement cinq contenaient l'information permettant de juger de l'admissibilité des OBNL aux critères établis par les programmes applicables.

Documents attestant de la vérification de l'admissibilité pour les soutiens encadrés par un programme

À défaut de consigner les documents démontrant l'information permettant de confirmer la conformité des organismes à quelconque critère, nous avons observé que des UA consignaient des documents attestant de la vérification de l'admissibilité des organismes, par exemple, par le biais d'une grille ou d'une liste à cocher d'évaluation complétée par la ou le responsable.

Parmi les 19 soutiens dont l'admissibilité est encadrée par des critères définis et documentés par un programme, 11 (58 %) ont un document attestant de la vérification de l'admissibilité consigné au dossier. Toutefois, nous avons observé des différences dans l'utilisation d'un tel document, à savoir que dans :

- ◆ 7 des 11 dossiers (64 %), les documents détaillent les critères d'admissibilité applicables et pour chacun d'eux, il y a une indication voulant que l'organisme respecte ou non le critère;
- ◆ les 4 autres dossiers (36 %), l'UA indique si l'organisme est admissible, et ce, sans aucun détail supplémentaire.

Ainsi, pour les 8 dossiers (42 %) dont l'admissibilité est encadrée par des critères définis et documentés par un programme, aucune trace documentée n'atteste de la vérification de l'admissibilité des organismes.

²¹ Le Registre des lobbyistes est fermé depuis le 13 octobre 2022 et la nouvelle plateforme est Carrefour Lobby Québec.

Par conséquent, aucun des dossiers de notre échantillon ne contenait l'information complète requise pour qu'une UA fasse l'évaluation de l'admissibilité de l'OBNL selon le Guide et, lorsqu'applicable, le programme. De plus, les UA ne sont pas en mesure de faire la démonstration que les critères d'admissibilité ont été analysés pour chaque dossier.

Plutôt que de faire des recommandations à la pièce touchant à différentes étapes de l'octroi et de la gestion des contributions financières, le Bureau du vérificateur général formule à la dernière section de ce rapport des recommandations globales. Il est donc normal de ne pas en retrouver tout au long de ce rapport, à moins que ce soit spécifique à un sujet.

3.1.3. Évaluation de la demande et recommandation d'un soutien

Critères pour évaluer la demande de soutien financier

Faisant suite à l'admissibilité de l'OBNL, la ou le responsable du dossier procède à l'évaluation de la demande. Le *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) n'encadre pas l'évaluation des informations fournies des demandes de soutiens, mais précise que la ou le responsable du dossier doit s'assurer notamment que la demande :

- ◆ est complète et dûment signée et datée par une représentante ou un représentant autorisé de l'OBNL;
- ◆ comprend une description du projet ou des activités prévues ainsi que les résultats à atteindre, en termes mesurables;
- ◆ démontre la pertinence du projet ou des activités prévues et la capacité de l'OBNL à les réaliser;
- ◆ comprend un budget qui détaille l'utilisation prévue du soutien financier.

Dans l'éventualité que la demande s'inscrive dans le cadre d'un programme, la ou le responsable valide l'admissibilité dans celui-ci et met en place, au besoin, un comité de sélection chargé de le faire.

Pour 17 des 20 programmes de l'échantillon, des critères d'évaluation ou de sélection des demandes/propositions sont définis. En voici quelques exemples :

- ◆ Le projet fasse un apport à la cohésion sociale de Montréal (SC);
- ◆ L'organisation possède une expertise dans le domaine d'intervention visé par le projet (SDIS);
- ◆ Le projet ait des retombées médiatiques (SGPMRS);
- ◆ Le projet contribue à la résilience du système alimentaire montréalais (SDÉ).

Les résultats de nos travaux démontrent que :

- ◆ 22 parmi les 26 (85 %) octroyés via des programmes ont été sélectionnés sur la base de critères d'évaluation définis et documentés en amont de la réception des demandes;
- ◆ 25 contributions financières (53 %) ont été octroyées sans que des critères définis et documentés appuient l'évaluation (soit 21 soutiens de «gré à gré» et 4 soutiens octroyés par des programmes).

Le tableau 6 fait ressortir que 25 contributions, ayant des montants supérieurs à celles dont l'octroi est encadré, ont été octroyées sans que leur évaluation s'appuie sur des critères.

TABLEAU 6

PORTRAIT DES SOUTIENS FINANCIERS DONT L'OCTROI EST APPUYÉ PAR DES CRITÈRES PAR RAPPORT À CEUX OCTROYÉS SANS CRITÈRES PRÉDÉFINIS ET DOCUMENTÉS

CRITÈRES D'ÉVALUATION DÉFINIS ET DOCUMENTÉS	NOMBRE	MONTANT DES CONTRIBUTIONS			
		TOTAL	MOYENNE	MINIMUM	MAXIMUM
Oui	22	1 490 791 \$	67 763 \$	5 952 \$	300 000 \$
Non	25	12 460 178 \$	498 407 \$	25 000 \$	3 000 000 \$
TOTAL	47	13 950 969 \$	296 829 \$	5 952 \$	3 000 000 \$

Source: Données compilées par le BVG de la Ville sur la base des informations collectées dans l'outil d'analyse et de visualisation des données via l'application Qlik Sense.

Soutien à un organisme à but non lucratif ou contrat de service

Comme indiqué au document de référence « Qualifier le type de contrat à conclure avec un organisme sans but lucratif produit » en août 2020 par le Service des affaires juridiques, les propositions/projets doivent aussi répondre à certaines conditions afin de pouvoir bénéficier d'une contribution financière.

Ce document produit en août 2020 liste des questions sous forme d'arbre décisionnel pour guider les unités d'affaires (UA) dans la détermination du type de contrat à conclure avec les organisations (p. ex. une contribution financière, un contrat de service, un contrat d'approvisionnement ou un contrat d'exécution de travaux).

Bien que non obligatoire, cet outil est mis à la disposition des membres du personnel pour la qualification du contrat à conclure. Or, pour aucun des 36 soutiens de notre échantillon qui furent évalués après la publication de ce document de référence, nous n'avons pas retracé l'arbre décisionnel complété dans les dossiers documentaires remis par les unités d'affaires auditées en réponse à nos requêtes.

Sans avoir validé si les 47 soutiens étaient bel et bien éligibles à des contributions financières et non à des contrats de service, nous avons constaté que pour un cas, l'OBNL a sous-traité

une entreprise l'entièreté du projet subventionné pour un montant de 350 000 \$. Pour ce dossier, nous n'avons pas l'assurance que la LCV, en matière d'octroi à un OBNL, a été respectée et nous soulevons des doutes quant à l'éligibilité du projet à bénéficier d'une contribution financière. Dans ce contexte, et après discussion avec le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, il a été choisi de lui transmettre le dossier de cette contribution.

Respect de la directive «Composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ou de projets visant à attribuer des contributions financières à des organismes à but non lucratif»

Le processus d'évaluation des propositions reçues dans le cadre d'appels à propositions octroyant des contributions financières de 25 000 \$ et plus est encadré par la directive²² sur la «Composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ou de projets visant à attribuer des contributions financières à des organismes à but non lucratif» (la Directive). Cette Directive est entrée en vigueur en mars 2020 et a été révisée en novembre 2021.

La Directive ne s'applique qu'aux appels à propositions²³ (ou à projets) excluant ceux sur invitation. Dans le cadre de cet audit, sa portée est limitée à seulement 11 des 20 programmes chapeautant 17 soutiens sur les 47 (36 %) de l'échantillon. Or, sur la base de l'analyse des dossiers de notre échantillon concernés par cette Directive, nous observons que les appels à projets sur invitation offrent, en moyenne, des contributions beaucoup plus élevées (voir le tableau 7). C'est donc dire que des soutiens financiers de grande ampleur pourraient être soustraits de la Directive.

TABLEAU 7 | **PORTRAIT DES CONTRIBUTIONS OCTROYÉES PAR APPELS À PROPOSITIONS (OU PROJETS) OUVERTS OU SUR INVITATION**

TYPE D'ATTRIBUTION	NOMBRE	MONTANT DES CONTRIBUTIONS			
		TOTAL	MOYENNE	MINIMUM	MAXIMUM
Ouvert	17	915 396 \$	53 847 \$	5 952 \$	184 802 \$
Sur invitation	5	514 457 \$	102 891 \$	30 000 \$	300 000 \$
TOTAL	22	1 429 853 \$	64 993 \$	5 952 \$	300 000 \$

Source: Données compilées par le BVG de la Ville sur la base des informations collectées dans l'outil d'analyse et de visualisation des données via l'application Qlik Sense.

²² Numéro de référence de l'encadrement: Directive C-OG-DG-D-21-001 (pour la V1) et C-OG-DG-D-21-002 (pour la V2).

²³ La Directive définit un appel de propositions comme étant un processus transparent permettant à tout OBNL admissible de présenter une demande de soutien financier dans le but de répondre à l'appel de propositions.

Pour les contributions soumises à cette Directive, nous avons vérifié si l'octroi des contributions respectait les obligations suivantes :

- ◆ Approbation des critères d'évaluation des projets par les instances ou la Direction du service (en fonction de la version applicable de la Directive);
- ◆ Documentation du processus d'évaluation par une grille d'analyse;
- ◆ Évaluation par un comité de sélection comptant au moins trois membres;
- ◆ Déclaration des conflits d'intérêts par les membres externes des comités, le cas échéant;
- ◆ Exclusion du ou de la responsable du dossier décisionnel du comité de sélection;
- ◆ Composition de comité;
- ◆ Approbation de la composition du comité par les instances ou la Direction du service.

Étant donné que le processus d'évaluation et le comité de sélection sont les mêmes pour l'ensemble des soutiens d'un programme donné, les résultats sont présentés ici selon le nombre de programmes figurant dans l'échantillon et non pas par le nombre de soutiens.

Ainsi, pour les 11 programmes dont l'octroi s'est fait par appels à projets sans invitation, il ressort de nos analyses que dans :

- ◆ aucun des 11 programmes, les UA n'ont pu démontrer une approbation documentée des critères d'évaluation en respect aux obligations de la Directive;
- ◆ 10 sur les 11 programmes (91 %), le processus d'évaluation a été documenté par une grille d'évaluation;
- ◆ 10 sur les 11 programmes (91 %), l'évaluation a été réalisée par un comité comptant au moins 3 membres;
- ◆ 6 des 10 programmes (60 %) pour lesquels le comité incluait des membres externes, une déclaration de conflits d'intérêts était signée par les membres externes;
- ◆ 9 des 11 programmes (82 %), la ou le responsable du dossier décisionnel était exclu du comité d'évaluation;
- ◆ 4 des 11 programmes (36 %), les conditions relatives à la composition du comité ont été respectées comme ne pas avoir 1 ou 2 (selon le montant du soutien) chefs de division ou cadres délégués;
- ◆ 1 seul des 11 programmes (9 %), les UA ont pu démontrer une approbation du comité en respect des obligations de la Directive;
- ◆ 1 des 11 programmes (9 %) au SDIS pour lequel nous n'avons pas eu la démonstration que l'évaluation a été réalisée par un comité de sélection.

De plus, pour deux appels à projets, nos travaux démontrent que les dossiers n'ont pas été évalués par l'ensemble des membres du comité. En effet, le comité comptait entre sept et neuf membres (selon les cas), mais chaque dossier était évalué par seulement trois de ces membres.

En résumé, aucun des appels à projets soumis à la Directive ne respecte l'ensemble des obligations applicables. Ainsi, en respect de celle-ci, les UA auditées n'ont pu démontrer que les contributions financières octroyées aux organismes sont évaluées en respectant les encadrements de la Ville, assurant ainsi une évaluation impartiale.

Documentation du processus d'évaluation

Afin d'assurer l'impartialité et la transparence du processus d'évaluation, nous avons vérifié, pour l'ensemble des 47 soutiens, que l'évaluation était documentée autrement que par le dossier décisionnel et incluait une justification du montant de la contribution.

Globalement, pour 33 des 47 soutiens (70 %), nous avons observé une trace documentée de l'évaluation de la proposition et dans 29 de ces 33 soutiens (88 %), les documents d'évaluation incluaient une justification des montants recommandés. À noter que la Division des sports du SGPMRS a documenté l'évaluation de l'ensemble de ses soutiens.

Les 14 soutiens, dont l'évaluation n'est pas documentée, sont tous des soutiens sans critères d'évaluation prédéfinis et documentés. Le fait que des critères d'évaluation n'aient pas été déterminés en amont de l'évaluation et le fait que celle-ci ne soit pas documentée rendent impossible la démonstration de l'impartialité du processus d'évaluation.

Cohérence entre les critères établis aux programmes, les critères communiqués aux organismes à but non lucratif et les critères réellement évalués

Étant donné que les critères établis aux programmes et ceux inclus dans les grilles d'analyse des projets sont les mêmes pour l'ensemble des soutiens d'un programme donné, les résultats de cette section sont présentés par programme et non par soutien. Rappelons ici que 17 des 20 programmes ont des critères d'évaluation définis.

Pour 9 des 17 programmes (53 %), l'évaluation documentée se basait sur l'ensemble des critères établis par le programme. Voici des lacunes observées pour les 8 autres programmes :

- ◆ Pour 1 cas au SC, le document d'évaluation ne fournit aucune information quant à la satisfaction des critères d'évaluation par le projet à l'étude;
- ◆ Dans 5 autres programmes relevant du SC et 2 du SGPMRS, la grille d'évaluation ne reprend pas l'ensemble des critères définis pour les programmes.

De plus, pour les programmes dont l'octroi passe par un appel à projets (qu'il soit ouvert ou sur invitation) et pour lesquels un guide de présentation du programme est présenté aux OBNL, celui-ci devrait communiquer les critères d'évaluation réellement utilisés par les évaluateurs.

Or, sur les 13 appels à projets ayant un guide d'application au programme applicable, seulement 8 (62 %) communiquent de manière exacte et exhaustive les critères d'évaluation. Ce manque de transparence dans la communication des critères d'évaluation peut limiter le nombre d'OBNL pouvant soumettre des propositions dans le cadre de ces appels à projets en raison de leur mauvaise compréhension des exigences attendues.

À noter que nous avons observé une excellente pratique à la Direction des sports du SGPMRS et au SDÉ où les grilles d'évaluation précisent dans quelles sections du formulaire de demande les informations permettent d'évaluer les critères s'y trouvant. Cette façon de faire maximise une harmonisation et une cohérence dans l'évaluation des demandes par les différents membres des comités de sélection.

RECOMMANDATION

3.1.3.A.

Afin d'assurer de l'impartialité du processus de sélection des projets applicables à toutes les catégories d'appels à propositions de plus de 25 000 \$, nous recommandons à la Direction générale de :

- ◆ mettre à jour son encadrement administratif intitulé « Composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ou de projets visant à attribuer des contributions financières à des organismes à but non lucratif » et;
- ◆ mettre des mécanismes de contrôles en place assurant l'application de cet encadrement par les unités d'affaires et d'en démontrer le fonctionnement.

RECOMMANDATION

3.1.3.B.

Afin d'assurer une transparence complète dans le processus d'évaluation des demandes, nous recommandons au Service de la culture, au Service du développement économique, au Service de la diversité et de l'inclusion sociale et au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de :

- ◆ communiquer clairement les critères qui seront utilisés pour évaluer les demandes;
- ◆ documenter le processus d'évaluation des demandes démontrant que tous les critères ont été pris en considération et justifier le montant recommandé.

3.1.4. Entente de contributions financières et approbation des dossiers par les instances décisionnelles de la Ville de Montréal

Pour faire suite à la décision des unités d'affaires (UA) d'octroyer un soutien, une entente de contribution financière et un dossier décisionnel doivent être élaborés, tous les deux pour approbation par les instances décisionnelles de la Ville. Le *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) stipule que la mise en place d'une entente de contribution est essentielle à l'octroi et au suivi du soutien financier, que celle-ci soit par le biais d'une convention de contribution ou d'un formulaire de soutien énonçant les obligations de l'OBNL, lorsque le soutien est encadré par un programme.

Pour les fins de la prochaine section, le terme « entente de contribution » signifie autant une convention de contribution qu'un formulaire à moins que le type d'entente soit détaillé auquel cas est applicable au sujet traité.

Cohérence entre les exigences du *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* et les modèles de convention de contribution

Le Guide énumère les informations devant se retrouver à la convention de contribution. Par exemple, il faut y retrouver la description du projet ou des activités, les objectifs et les résultats escomptés, le budget prévisionnel quant à l'utilisation du soutien, les modalités de versements, les exigences de dépôt de reddition de comptes et les informations que doivent contenir les rapports exigibles. Des modèles de convention préapprouvés par le Service des affaires juridiques sont mis à la disposition des UA²⁴.

De manière générale, les différentes exigences mentionnées au Guide sont présentes aux modèles de convention de contribution financière applicables aux UA auditées. Pour les modalités de versement, le Guide propose, par exemple, que le versement soit « ...conditionnel à la production et l'acceptation de rapport ou à l'atteinte des objectifs ».

Dans les modèles de convention, le versement n'est conditionnel qu'au dépôt de rapport et à la satisfaction du responsable et ils ne font pas référence à l'atteinte des objectifs. Soulignons qu'un versement conditionnel à la production et à l'acceptation d'un rapport relève d'une saine pratique de gestion.

Mise en place de la convention de contribution

Le Guide réfère à un aide-mémoire intitulé « Exigences en vue de la signature et de la conservation d'une convention approuvée par les instances centrales » qui reprend l'essentiel des exigences et spécifie, sauf exception, que ces étapes doivent être complétées avant de soumettre le dossier aux instances. Le Guide précise que la ou le responsable du dossier doit s'assurer que la convention est approuvée et signée par la représentante ou le représentant de l'OBNL avant la remise du dossier aux instances.

Pour les 10 soutiens de notre échantillon fait via des formulaires, les montants variaient entre 6 000 \$ et 52 000 \$. Cela est en conformité avec le Guide bien que ce dernier n'offre pas de balise claire quant à l'importance relative du montant du soutien pour lequel une entente par le biais d'un formulaire peut être faite.

Il ressort de nos analyses que 24 des 37 projets de conventions n'étaient pas signés par l'OBNL avant la présentation du dossier aux instances décisionnelles²⁵ de la Ville. Quant aux ententes via un formulaire, bien qu'elles étaient tous signées, pour 2 d'entre-elles, la date n'était pas inscrite, rendant l'évaluation impossible.

Pour toutes les conventions présentées par le SDIS, aucune d'entre elles n'était signée par l'OBNL lors de la présentation du dossier aux instances.

Dans la grande majorité des cas, les ententes sont rédigées au nom légal de l'OBNL. Pour seulement 2 des 47 conventions (4 %), le nom légal de l'OBNL n'a pas été adéquatement rédigé par l'UA et pour un autre cas (2 %), la loi constituant l'OBNL n'a pas été inscrite correctement à la convention.

Ainsi, seulement 21 ententes (45 %) étaient signées par l'OBNL avant la date de présentation

²⁴ Disponibles dans la banque de documents juridiques du Système de gestion des dossiers décisionnels (GDD).

²⁵ Pour les fins des travaux, le BVG a utilisé les documents joints au GDD de la Ville comme les projets de conventions des OBNL soutenus ou les formulaires.

du dossier aux instances décisionnelles conformément à l'encadrement. Par l'absence d'une entente de contribution signée par l'OBNL préalablement à la présentation du dossier aux instances, l'UA ne respecte pas l'encadrement administratif de la Ville.

Approbation par les instances décisionnelles de la Ville de Montréal

Les contributions doivent être approuvées par l'instance décisionnelle de la Ville compétente selon le domaine et le territoire des activités soutenues. Pour la préparation du dossier décisionnel, afin d'obtenir l'approbation de l'instance compétente, le Guide rappelle très sommairement les délégations de pouvoirs pour la détermination de l'instance décisionnelle pouvant approuver le soutien et la convention associée, laquelle est présentée au tableau 8.

TABLEAU 8

INSTANCE DÉCISIONNELLE CONCERNÉE EN MATIÈRE DE SOUTIEN FINANCIER AUX ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF

SOUTIEN	INSTANCE
Pour un projet de compétence locale sur le territoire d'un arrondissement	Conseil d'arrondissement.
Pour un projet de compétence ville centrale	Soutien de 150 000 \$ ou moins: comité exécutif. Soutien de plus de 150 000 \$: conseil municipal.
Pour un projet de compétence d'agglomération	Soutien de 50 000 \$ ou moins: comité exécutif. Soutien de plus de 50 000 \$: conseil d'agglomération.

Source: Le Guide.

La consultation des résolutions au GDD a permis de valider jusqu'au plus haut niveau d'instance si les contributions financières ont été approuvées par le niveau d'instance approprié. À cet égard, l'entièreté des soutiens de l'échantillon a obtenu l'approbation de l'instance compétente et donc, est en conformité avec les encadrements de la Ville et les lois applicables²⁶.

Soulignons également que pour les 47 dossiers, nos tests ont permis de valider que les montants des soutiens financiers mentionnés aux ententes correspondent aux montants approuvés pour les instances.

3.2. Versements des contributions financières

À la suite de l'obtention de l'approbation par l'instance décisionnelle, l'unité d'affaires (UA) peut procéder aux versements du soutien lorsque toutes les conditions sont respectées.

Le Guide stipule qu'aucun versement ne peut avoir lieu avant la signature de la convention par l'OBNL et par la Ville. Cette dernière, pour sa part, ne peut la signer avant l'approbation par

²⁶ La Charte et la Loi sur l'exercice de certaines compétences dans certaines agglomérations.

les instances. Le Guide mentionne également que les autorisations de versements doivent y être consignées²⁷.

Signature de la convention par les parties

La convention doit être signée par la Ville le plus rapidement possible après l'adoption de la résolution qui l'approuve comme spécifié à l'Aide-mémoire « Exigences en vue de la signature et de la conservation d'une convention approuvée par les instances centrales ».

Bien qu'une fraction des conventions était signée par les OBNL avant la présentation aux instances compétentes (13 des 37 conventions), nos tests ont démontré que de manière générale (36 sur 37 cas), l'OBNL a signé la convention avant la Ville. Seul 1 cas n'a pu être évalué puisque la convention signée par la Ville n'était pas consignée au dossier du SGPMRS.

Respect des conditions établies pour des versements initiaux

À la lumière des obligations liées aux versements, nous avons validé que les demandes de versement initial par la ou le responsable ont été faites après la signature de la convention par la Ville. Étant donné que les ententes établies par l'entremise de formulaires de demande de soutiens ne sont pas signées par la Ville, nous avons vérifié que, dans ces cas, le premier versement avait eu lieu après la signature de la résolution par l'instance décisionnelle compétente.

Pour 7 sur 47 dossiers (15 %), les demandes de versements ont été effectuées avant la signature de la convention par la Ville, parfois jusqu'à 3 mois avant. Parmi ces 7 dossiers, nous avons observé ce qui suit :

- ◆ 2 cas pour lesquels la demande de versement a été complétée avant même la signature de la convention par les OBNL;
- ◆ 2 cas où le versement initial de la contribution (sortie de fonds) par le Service des finances a été fait avant la signature de la convention par la Ville, dont un cas pour un montant s'élevant à près de 800 000 \$, ou ni la Ville ni l'OBNL n'avait signé la convention avant le versement.

Ainsi, ces situations démontrent que des versements ont eu lieu sans que toutes les conditions soient remplies ni que le dossier documentaire soit complet lors de la demande de paiement.

Autres obligations en lien avec les versements initiaux

En plus des conditions établies au Guide, certaines ententes définissent des conditions spécifiques au versement initial. Nous avons répertorié 7 dossiers de contributions sur les 47 où des conditions autres que la signature de la convention étaient préalables pour le versement initial (p. ex. la réception d'un programme, la réception d'une subvention autre que celle de la Ville, la réception et la satisfaction d'un plan d'action). Or, 2 demandes de versement initial sur ces 7 dossiers (29 %) ont été faites sans que les UA concernées n'aient pu démontrer que

²⁷ À noter que les gabarits de conventions indiquent que chaque versement est conditionnel à ce que l'organisme ait respecté les termes et conditions de la convention et offrent l'espace d'indiquer les exigences spécifiques du paiement au besoin pour les conventions ayant un terme de plus d'un an.

les conditions établies avaient été satisfaites. Ces versements étaient conditionnels à la remise de documents «à la satisfaction du responsable». Si dans les 2 cas les UA n'ont pas été en mesure de remettre une trace documentée de l'analyse supportant le statut «satisfaisant» du responsable, pour 1 des 2 cas, les documents en question n'étaient pas consignés au dossier.

Le «Cadre de référence concernant les versements lors d'une contribution financière à des organismes culturels» du SC spécifie qu'un minimum de 2 versements est requis pour les soutiens de 5 000 \$ et plus et que le dernier versement du soutien doit être au minimum de 10 % de la contribution. Les 13 dossiers de notre échantillon au SC respectent cette exigence, à l'exception d'un cas où le versement final n'était pas de 10 %, mais bien de 7 %.

Bien qu'il n'y ait aucune obligation pour les UA, à l'exception du SC, de déboursier les contributions en plusieurs versements, nos tests ont relevé que 4 soutiens de notre échantillon (9 %) ont été octroyés en 1 seul versement, dont les montants varient entre moins de 7 500 \$ et 93 000 \$.

L'approche employée par le SC nous apparaît être une saine pratique lorsque le soutien représente un montant important ou l'entente s'échelonne sur une longue période. Ceci permet à la Ville de s'assurer d'avoir un meilleur contrôle sur l'utilisation des fonds en cours de réalisation du projet.

Respect des conditions établies pour des versements subséquents

Les UA ne sont soumises à aucune obligation d'établir des conditions spécifiques aux versements autres qu'au versement initial. Néanmoins, il ressort de nos travaux qu'il s'agit d'une pratique répandue. Pour cette section, les résultats sont présentés en termes de versements et non en termes de soutiens.

Durant nos travaux, 41 versements subséquents, autres que le versement initial, ont été faits. De ceux-ci :

- ◆ 40 versements (98 %) étaient soumis à des conditions de versement tels que :
 - la remise d'une reddition de comptes (un rapport d'étape ou un rapport final). Celle-ci se retrouvait dans les dossiers des 14 cas concernés;
 - la remise d'une reddition de comptes à la satisfaction du responsable. Pour 15 des 24 dossiers concernés de notre échantillon (63 %), aucune trace documentaire de l'analyse de la reddition de comptes appuyant la satisfaction du responsable n'était consignée aux dossiers;
 - d'autres conditions (la remise de documents légaux, une rencontre de fin de projet), dans 2 cas (les documents requis étaient aux dossiers).
- ◆ 1 versement n'était soumis à aucune condition.

La ou le responsable du dossier doit s'assurer que les conditions ont été respectées avant le versement initial ou les versements subséquents du soutien. Les résultats démontrent que des conditions préalables aux versements n'ont pas toujours été honorées ou leur respect n'a pas été démontré par une analyse documentée. Un dossier documentaire incomplet, quant au versement du soutien, ne permet pas l'optimisation des débours et une saine gestion des fonds publics.

3.3. Mécanismes de suivi du respect des obligations des organismes à but non lucratif

Le *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) mentionne qu'il est important de faire un suivi rigoureux des activités ou projets faisant l'objet du soutien par des contacts réguliers avec l'organisme bénéficiaire. Ceci permet notamment de vérifier que les sommes octroyées ont été utilisées aux fins prévues et de consigner l'information afin de démontrer qu'un suivi a été effectué ou de servir d'aide-mémoire pour les relations ultérieures avec l'OBNL. Le type de suivi peut différer selon chaque cas. Par exemple, le soutien à la mission d'un OBNL ne nécessitera pas les mêmes contrôles que le soutien d'un projet. Le Guide ne fournit pas davantage d'informations concernant le suivi et la gestion de la contribution autre que les documents à consigner au dossier.

Considérant que le Guide indique que la reddition de comptes et que les EF doivent être consignés aux dossiers, et en s'appuyant sur les obligations de dépôt de documents présentées à la section « Aspects financiers » des conventions, nos travaux sur le suivi des dossiers ont visé le dépôt :

- ◆ d'une reddition de comptes;
- ◆ des EF, dont des EF audités pour des contributions annuelles de la Ville de 100 000 \$²⁸ et plus;
- ◆ du rapport annuel.

3.3.1. Reddition de comptes

Obligations de reddition de comptes des organismes à but non lucratif définies par les ententes

La reddition de comptes est l'information produite par l'OBNL et remise à la Ville qui permettra à cette dernière de vérifier, entre autres, que les sommes octroyées ont été utilisées aux fins prévues. L'OBNL est informé, via la convention signée avec la Ville, qu'elle devra faire une reddition de comptes. Selon le Guide, la convention doit notamment :

- ◆ comporter minimalement l'exigence de dépôt d'un bilan de l'activité ou d'un rapport final précisant les résultats atteints au regard des objectifs fixés;
- ◆ indiquer, au besoin, les informations que doivent contenir les rapports exigibles portant notamment sur les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés;
- ◆ préciser la date de remise du rapport de fin de projet et la date de remise des rapports d'étape le cas échéant;
- ◆ prévoir la production et le dépôt des états de revenus et de dépenses du projet ou des activités soutenues permettant la comparaison avec le budget prévisionnel;
- ◆ prévoir des EF audités pour les contributions annuelles de 100 000 \$ et plus de la Ville.

²⁸ Conformité à l'article 107.9 de la LCV.

Les modèles de convention disponibles aux unités d'affaires (UA) ont une clause exigeant aux OBNL qu'ils remettent une reddition de comptes selon une forme et des paramètres qui seront communiqués par la ou le responsable du dossier de soutien. Selon la définition de « reddition de comptes » dans ces mêmes modèles, cette dernière doit inclure les sommes qui ont été utilisées à même la contribution financière reçue de la Ville ainsi que les fins pour lesquelles elles ont été utilisées et le niveau d'atteinte des objectifs mesurables.

Nos travaux ont démontré que si tous les soutiens de l'échantillon incluent des obligations de reddition de comptes dans leur entente de contribution :

- ◆ 39 soutiens (83 %) ont des balises (des formes et des paramètres) documentées définissant l'information à divulguer par les OBNL lors de la reddition de comptes :
 - 27 de 39 soutiens (69 %) sont soumis à des exigences de reddition de comptes qui répondent à la définition du Guide et de la convention, et donc fournissent une information suffisante aux UA pour faire le suivi.
- ◆ 8 soutiens (au SC, au SDIS et au SDÉ) ne contiennent aucune balise encadrant les obligations de reddition de comptes. De plus, dans un cas, aucune exigence de reddition de comptes n'a été exigée par le SDÉ.

Ainsi, bien que tous les soutiens aient des exigences de reddition de comptes, seulement 27 (57 %) sont conformes à ce que le Guide et les modèles de convention recommandent en matière de reddition de comptes.

De plus, nos analyses démontrent que seulement 22 sur les 39 soutiens (56 %) ont des balises de redditions de comptes documentées, ces balises sont incluses dans l'entente de contributions. Dans les 17 autres cas, les exigences de redditions de comptes ont été plutôt communiquées aux OBNL par courriel ou via des gabarits de redditions de comptes qui n'étaient pas annexés à la convention. Ainsi, lors de la signature de la convention, les OBNL n'avaient pas connaissance des exigences de la Ville en matière de reddition de comptes.

Additionnés aux 8 soutiens pour lesquels aucune balise de reddition de comptes n'est documentée, ce sont ainsi 25 soutiens (53 %) dont les ententes n'incluent pas de balises de reddition de comptes.

Consignation et vérification de la reddition de comptes

Selon la forme et les paramètres définis de la reddition de comptes, qu'il s'agisse d'un bilan, d'un rapport d'étape ou final, nous avons validé que les UA consignent une documentation attestant de la vérification des sommes qui ont été utilisées à même la contribution financière reçue de la Ville, ainsi que les fins pour lesquelles elles ont été utilisées de même que de l'atteinte des objectifs fixés.

Parmi ces 47 soutiens de notre échantillon et qui ont tous une obligation de reddition de comptes, 36 avaient une date de tombée durant la portée de nos travaux. De ceux-ci, 34 soutiens (94 %) avaient une reddition de comptes consignée aux dossiers.

Or, pour seulement 4 sur les 34 soutiens (12 %), une preuve documentée de l'analyse de l'utilisation des sommes et de l'atteinte d'objectifs nous a été remise. Pour les 30 autres soutiens, bien que les UA mentionnent que la reddition de comptes est vérifiée, nous n'avons pas obtenu une démonstration de l'analyse de celle-ci, soit par la présentation d'une analyse comparative entre les résultats prévisionnels et les réels (écarts), la justification d'écarts, ou l'utilisation des sommes aux fins prévues ainsi que de l'atteinte d'objectifs.

3.3.2. États financiers

Obligations de remise des états financiers

En vertu de l'article 107.9 de la LCV, les OBNL bénéficiant d'un soutien financier annuel de la Ville de 100 000 \$ et plus doivent remettre leurs EF audités à la VG de la Ville. Le Guide rappelle cette obligation et mentionne que les EF audités ou non, selon le cas, doivent être consignés aux dossiers de soutiens.

Les modèles de convention disponibles aux unités d'affaires (UA) incluent, pour leur part, deux clauses relatives au dépôt des EF pouvant se résumer de la façon suivante :

- ◆ Dans la mesure où le cumul de toutes les contributions financières que la Ville verse à l'OBNL au cours d'une même année civile est d'une valeur de 100 000 \$ et plus, cette dernière doit transmettre pour chaque année de la présente convention à la VG ses EF audités, et les transmettre, au responsable;
- ◆ Dans la mesure où le cumul de toutes les contributions financières que la Ville verse à l'OBNL au cours d'une même année civile est d'une valeur de moins de 100 000 \$, cette dernière doit transmettre au responsable ses EF pour chaque année de la présente convention.

Ces 2 obligations en lien avec l'article 107.9 de la LCV se retrouvent dans 44 des 47 ententes de contributions (94 %). Toutefois, dans tous les cas, les ententes qui ne contiennent pas ces exigences relevaient du SGPMRS.

Consignation et vérification des états financiers

En fonction des dates de reddition de comptes, pour la période visée par notre audit, les dossiers de 40 soutiens devaient contenir les EF. Nos travaux ont révélé que pour les :

- ◆ 21 dossiers contenant les EF (53 %) :
 - Les UA n'ont pu faire la démonstration d'une analyse documentée de ces EF.
- ◆ 19 dossiers ne contenant pas d'EF (47 %) :
 - 6 de ces soutiens sont de plus de 100 000 \$;
 - 13 de ces soutiens sont de moins de 100 000 \$, dont 9 uniquement au SC qui confirme ne pas exiger la remise d'EF pour les soutiens de moins de 100 000 \$ (bien que les conventions signées avec ces OBNL contiennent la clause exigeant la remise des EF).

Ainsi, même si les conventions mentionnent les exigences pour les OBNL à remettre les EF, la pratique montre qu'environ un OBNL sur deux s'y prête et que les UA ne semblent pas forcer les OBNL à le faire. L'absence de ces documents, ou l'absence d'analyse de ces documents par les UA, est un frein au suivi qu'elles peuvent faire des contributions qu'elles octroient.

3.3.3. Rapports annuels

Obligations de remise des rapports annuels

Les modèles de convention incluent l'obligation de déposer auprès du responsable son rapport annuel²⁹ dans les 90 jours (cette durée pouvant être modifiée par les UA) suivant la clôture de son exercice financier. Le Guide pour sa part ne fait aucune mention de rapport annuel.

Sur les 47 ententes, 37 (79 %) incluent l'obligation de remettre le rapport annuel, soit les dossiers avec une convention. Les 10 soutiens dont l'entente est effectuée par le biais d'un formulaire n'ont pas cette obligation. Ces soutiens sont au SC, au SDÉ et au SGPMRS.

Consignation et vérification des rapports annuels

En fonction de la portée de notre audit, les dossiers de 32 soutiens devaient contenir un rapport annuel. Or, pour seulement 16 soutiens (50 %), un rapport annuel était consigné au dossier, sans toutefois avoir de démonstration de son analyse.

Pour les dossiers ne contenant pas de RA et relevant du SC, ce dernier a confirmé ne pas demander ces rapports. Toutefois, toutes les conventions signées entre le SC et les OBNL contiennent cette exigence de dépôt.

Également, si les conventions exigent que les OBNL remettent un rapport annuel à la Ville pour témoigner de leurs activités, la pratique démontre que l'application de cette exigence n'est pas respectée.

RECOMMANDATION

3.3.A.

Nous recommandons au Service de la culture, au Service du développement économique, au Service de la diversité et de l'inclusion sociale et au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de mettre des contrôles en place afin de s'assurer d'obtenir les états financiers et le rapport annuel d'un organisme à but non lucratif lorsque l'entente avec la Ville de Montréal l'exige.

²⁹ Le modèle général de convention de contribution définit un « rapport annuel » comme étant un document présentant le profil de l'OBNL, le nom de ses administrateurs et dirigeants, un bilan de ses activités et accomplissements pour chaque année de la présente convention.

3.3.4. Inscription des contrats de 25 000 \$ au système électronique d'appel d'offres

En vertu de l'article 477.5 de la LCV³⁰, toute municipalité doit, à compter du 1^{er} avril 2011 (Loi 76), publier sur le site du SEAO, approuvé par le gouvernement du Québec, la liste de tous les contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$, incluant les subventions ou les contributions financières ainsi que les baux. De ce fait, le contrat dont l'objet est le versement d'une subvention à un OBNL est visé par l'article 477.5. La LCV exige notamment que :

- ◆ cette liste soit mise à jour au moins une fois par mois;
- ◆ dans le cas d'un contrat conclu de gré à gré, la liste mentionne la disposition de la loi ou du règlement en vertu de laquelle le contrat pouvait être accordé sans demande de soumissions;
- ◆ dans tous les cas, dès que possible à la fin de l'exécution d'un contrat, le montant total de la dépense effectivement faite soit inscrit au SEAO.

Le Guide rappelle l'obligation, en vertu de la LCV, d'inscrire au SEAO les informations relatives au soutien octroyé pour tout contrat comptant une dépense d'un montant de 25 000 \$ et plus. Cette obligation fait aussi l'objet de l'encadrement administratif sur la « Publication des contrats dans SEAO » (Directive)³¹.

Par ailleurs, l'article 4.1.3 de cette Directive précise que « *L'unité responsable autorisée du processus de passation de marché est aussi responsable de faire les inscriptions dans le SEAO et doit compléter toutes les étapes* ».

Dans le cadre de nos travaux, nous avons cherché à évaluer la conformité de la publication au SEAO concernant :

- ◆ le contrat et le montant accordé pour les contributions financières octroyées de 25 000 \$ ou plus;
- ◆ l'information finale;
- ◆ le délai moyen de publication des contrats.

Les résultats de nos travaux démontrent (voir le tableau 9) que si 42 des 47 soutiens étaient de plus de 25 000 \$, seulement 33 (79 %) étaient inscrits dans le SEAO. Ces inscriptions sont faites dans un délai moyen de 250 jours, ce qui ne respecte pas l'obligation qu'a la Ville de mettre sa liste des contrats à jour minimalement mensuellement. De plus, si 18 de ces soutiens étaient terminés au 30 novembre 2022, aucune dépense finale n'avait été publiée dans le SEAO. Il s'agit ici d'un autre manquement à une exigence de la LCV de la part de la Ville.

³⁰ Les articles 477.5 et 477.6 de la LCV.

³¹ Numéro de référence de l'encadrement: C-RM-APP-D-18-002, en vigueur depuis août 2018.

TABLEAU 9

**RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE LA PUBLICATION DES CONTRATS OCTROYÉS
AUX ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF DANS LE SYSTÈME
ÉLECTRONIQUE D'APPEL D'OFFRES**

SERVICES CENTRAUX	NOMBRE DE DOSSIERS TESTÉS	NOMBRE DE CONTRIBUTIONS > 25 000 \$	NOMBRE DE CONTRIBUTIONS PUBLIÉES DANS LE SYSTÈME ÉLECTRONIQUE D'APPEL D'OFFRES	DÉLAI MOYEN DE PUBLICATION DU CONTRAT (EN JOURS)	NOMBRE DE CONTRATS TERMINÉS AU 30 NOVEMBRE 2022	DÉPENSE FINALE PUBLIÉE DANS LE SYSTÈME ÉLECTRONIQUE D'APPEL D'OFFRES
Service de la culture	13	11	6 (55 %)	382	4	0
Service du développement économique	15	15	13 (87 %)	143	6	0
Service de la diversité et de l'inclusion sociale	14	14	13 (93 %)	276	8	0
Service des grands parcs, du Mont-Royal des et sports	5	2	1 (50 %)	520	0	0
TOTAL	47	42	33 (79 %)	250 ^[a]	18	0

[a] Moyenne pondérée en fonction du nombre de contributions publiées par service.

Source: Données compilées par la BVG sur la base des informations consignées dans les dossiers et le site SEAO et des données publiées sur le SEAO.

En plus des constats présentés ci-dessus, parmi les 33 contrats ayant fait l'objet d'une publication dans le SEAO, nous avons également constaté que pour :

- ◆ un dossier au SDÉ, la disposition de la LCV en vertu de laquelle le contrat pouvait être conclu de gré à gré n'a pas été consignée au SEAO;
- ◆ un dossier au SDÉ, le montant publié ne correspondait pas à la contribution financière octroyée selon le GDD;
- ◆ la Direction Cinéma, festivals et événements du SC, plusieurs inscriptions ont été saisies au SEAO, dont 5 soutiens de l'échantillon, en septembre 2022 alors qu'ils avaient été conclus entre mars 2021 et juin 2022.

En ce qui concerne le dossier dont le montant publié au SEAO ne correspondait pas au montant réellement octroyé, après lecture du dossier décisionnel, nous constatons qu'il s'agissait d'une contribution bipartite³². Or, la directive portant sur la publication des contrats dans le SEAO précise pourtant que l'unité responsable autorisée du processus de passation de marché est aussi responsable de faire les inscriptions dans le SEAO et doit compléter toutes les étapes.

Bien que la Ville ait mis en place un encadrement administratif concernant la publication des contrats dans le SEAO, les résultats démontrent qu'il n'est pas appliqué de manière adéquate par l'ensemble des UA.

RECOMMANDATION
3.3.4.A.

Nous recommandons à la Direction générale de mettre en place des mécanismes pour s'assurer de l'application des exigences légales et réglementaires visant la publication dans le système électronique d'appel d'offres des contributions financières par les unités d'affaires afin de s'assurer que les exigences applicables de la *Loi sur les cités et villes* soient respectées.

3.4. Recommandations globales pour l'ensemble du processus

Dans le cadre de cet audit, plutôt que de faire une série de recommandations à la pièce touchant à différentes sections du *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but lucratif* (Guide) devant être mis à jour, le BVG formule trois recommandations globales à la DG et une autre aux UA auditées abordant la majorité des constats formulés dans ce rapport.

RECOMMANDATION
3.4.A.

Afin d'assurer l'impartialité, la transparence et l'uniformité de l'octroi et de la gestion des contributions financières aux organismes à but non lucratif, nous recommandons à la Direction générale de mettre à jour l'encadrement administratif en lien avec l'octroi et la gestion des contributions financières aux organismes à but non lucratif en précisant notamment :

- ◆ Les critères d'admissibilité des organismes devant au minimum être respectés, autant pour les soutiens encadrés par un programme que les soutiens de gré à gré;
- ◆ Les exigences documentaires requises pour appuyer la prise de décisions quant à l'admissibilité;
- ◆ Les balises attendues quant à l'analyse de la reddition de comptes des organismes et l'utilisation des fonds par l'organisme devant être faite par les unités d'affaires.

³² Qui est financé par deux groupes.

RECOMMANDATION

3.4.B.

Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer d'une concordance entre le contenu de l'encadrement administratif en lien avec l'octroi et la gestion des contributions financières aux organismes à but non lucratif et les modèles de convention à signer entre la Ville de Montréal et ces derniers.

RECOMMANDATION

3.4.C.

Nous recommandons à la Direction générale de mettre en place un mécanisme pour s'assurer que les unités d'affaires se conforment aux encadrements administratifs applicables à l'octroi et à la gestion des contributions financières aux organismes à but non lucratif.

RECOMMANDATION

3.4.D.

Afin d'assurer l'impartialité, la transparence et le suivi de l'octroi et la gestion des contributions financières aux organismes à but non lucratif, nous recommandons au Service de la culture, au Service du développement économique, au Service de la diversité et de l'inclusion sociale et au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de mettre en place un mécanisme de documentation, et d'en démontrer son application abordant notamment :

- ◆ l'évaluation de l'admissibilité de l'organisme et l'application des critères d'admissibilité définis à l'encadrement et ceux définis aux programmes de soutien, lorsqu'applicables;
- ◆ la consignation au dossier de l'information permettant de juger de chacun des critères d'admissibilité de l'organisme;
- ◆ la signature des ententes préalable au dépôt aux instances;
- ◆ l'évaluation et la satisfaction de l'ensemble des conditions préalables aux versements initiaux et subséquents de la contribution;
- ◆ l'évaluation de la reddition de comptes et l'utilisation des sommes obtenues de la Ville de Montréal.

4. Conclusion

Nous concluons que bien que la Ville de Montréal (la Ville) ait mis en place un ensemble d'encadrements, les services centraux ne sont pas en mesure de faire une démonstration documentée d'une impartialité dans l'octroi des contributions financières aux organismes à but non lucratif (OBNL) et du respect de ces encadrements pour l'ensemble des contributions examinées. De plus, nous n'avons pas eu l'évidence que la Ville peut démontrer dans tous les cas que les sommes ainsi versées sont utilisées aux fins prévues et dans leur totalité.

Rappelons que les contributions versées aux OBNL par les services centraux représentent une somme importante qui dépassait en 2020 et 2021 les 100 millions de dollars (M\$) annuellement. Si certaines de ces contributions sont de l'ordre de quelques milliers de dollars, la moyenne des 47 contributions examinées dans le cadre de cet audit était d'un peu moins de 300 000 \$, dont une s'élevait à 3 M\$.

La Ville a élaboré et diffusé un ensemble de directives et de processus au moyen notamment du *Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif* (Guide) publié en 2017, qui fournit les grandes lignes à suivre pour une approche optimale de la gestion des contributions financières.

Toutefois, nos travaux ont mis en lumière des lacunes à chacune des étapes du cycle de vie de l'octroi et de la gestion des contributions aux OBNL par les services centraux. À l'étape de l'analyse de l'admissibilité de l'OBNL et de sa demande, les critères figurant dans le Guide ne sont pas tous pris en considération ou des documents permettant d'analyser une telle admissibilité ne sont pas aux dossiers. Il est difficile pour les services centraux de justifier sur la base de quelle information l'OBNL a été jugé admissible ou que son projet a été retenu.

Du point de vue des ententes à conclure entre l'OBNL et la Ville, nous avons observé des lacunes également dans les dates de signature.

Au sujet des versements des contributions, nous avons relevé que certains étaient effectués avant même que les ententes soient officiellement signées entre les parties. Nous avons également noté un manque d'analyse, ou à tout le moins de démonstration d'analyse, des documents à fournir par les OBNL lorsque des versements subséquents étaient conditionnels au dépôt de documents à la satisfaction de la Ville.

En fin de cycle de vie des contributions, nous avons noté des lacunes dans la reddition de comptes. Sans pouvoir affirmer qu'il s'agit de la cause unique aux manquements à ce sujet, nous observons que les exigences en matière de reddition de comptes ne sont pas toujours communiquées aux OBNL au moment de la signature de l'entente qui lie les parties.

Plus précisément, les grands constats que nous tirons en lien avec les critères d'évaluation sont les suivants :

Évaluation des contributions financières

- ◆ 75 % des programmes d'octroi de contributions visés par notre échantillon utilisaient des critères figurant au Guide de la Ville, mais aucun de ces programmes ne prenait en considération les 9 critères.
- ◆ Aucun des 47 dossiers de contributions examinés ne contenait tous les documents requis pour évaluer l'admissibilité de l'OBNL en fonction des critères du Guide.
- ◆ Pour les contributions octroyées en vertu d'un programme, 58 % des dossiers examinés avaient un document au dossier attestant de l'admissibilité de l'organisme.
- ◆ 25 contributions financières ont été octroyées sans que des critères définis et documentés appuient l'évaluation de la demande.
- ◆ 14 soutiens, dont l'évaluation n'était pas documentée, sont sans critères d'évaluation prédéfinis et documentés et pour 9 des 17 programmes (53 %), l'évaluation documentée se basait sur l'ensemble des critères établis par ces derniers.
- ◆ Les montants octroyés lorsqu'il s'agit de projets sans critères d'admissibilité sont en moyenne significativement supérieurs aux montants octroyés lorsqu'il y a des critères balisant l'admissibilité de la demande.
- ◆ Dans 36 % des cas, la composition des comités d'analyse de demandes lorsqu'il s'agit de programmes respecte les exigences de la directive « Composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ou de projets visant à attribuer des contributions financières à des OBNL ».
- ◆ 55 % des ententes entre la Ville et les OBNL, lorsque faites sous la forme d'une convention, n'étaient pas signées par ces derniers, lorsque soumises pour approbation aux instances décisionnelles. Ceci contrevient à une exigence du Guide.

Versement des contributions financières

- ◆ Dans 15 % des dossiers examinés, la demande du 1^{er} versement de la contribution a été faite avant que la Ville signe l'entente. Dans 1 cas, un versement de près de 800 000 \$ a été fait avant même que l'OBNL signe l'entente.
- ◆ Si l'entente prévoit des versements subséquents conditionnels au dépôt par l'OBNL de documents spécifiques et à la satisfaction de la Ville, dans 63 % des cas, le dossier ne contenait pas de trace de l'appréciation par la Ville du respect de la condition, et ce, bien que le versement ait eu lieu.

Suivi du respect des obligations des organismes à but non lucratif

- ◆ Si dans 83 % du temps les soutiens ont des balises en termes d'exigences de reddition de comptes, nous avons noté que dans 31 % de ces cas, les OBNL ne faisaient pas de reddition de comptes en lien avec les dépenses faites à même les sommes octroyées par la Ville.
- ◆ De plus, dans 44 % des cas où il y a de telles balises, ces dernières ne figurent pas à l'entente signée entre la Ville et l'OBNL. Dans ces cas, les balises sont communiquées séparément aux OBNL, limitant la capacité pour celui-ci de connaître l'ensemble des exigences de la Ville au moment de la signature de l'entente.
- ◆ Si la quasi-totalité des dossiers examinés comportaient des documents de reddition de comptes produits par les OBNL, seulement 12 % des dossiers avaient une preuve documentée de leur analyse, par le service central, de l'utilisation des sommes.
- ◆ Certains dossiers devaient contenir les états financiers de l'OBNL, lesquels étaient présents dans 53 % des soutiens.
- ◆ Lorsque les OBNL devaient remettre un rapport annuel à la Ville, seulement 50 % des dossiers examinés le contenaient.
- ◆ Bien qu'il y ait une exigence dans la *Loi sur les cités et villes* (LCV), seulement 79 % des soutiens qui devaient être inscrits dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) le sont pour notre échantillon et le délai moyen d'inscription est de 250 jours alors que la LCV demande une mise à jour mensuelle.
- ◆ Aucun des 18 soutiens terminés de notre échantillon et inscrits dans le SEAO pour ceux de notre échantillon ne précise le montant final de la contribution, et ce, bien que 18 de ces soutiens soient terminés.

5. Annexes

5.1. Encadrements administratifs et procédures de la Direction générale

« Règle selon laquelle un fonctionnaire ou un employé ne peut être administrateur d'un organisme dans le cadre ou à l'occasion de ses fonctions »³³

C'est un encadrement de type « Directive » qui est entré en vigueur en septembre 2017. Cette Directive a pour objectif d'éviter qu'une ou un fonctionnaire ou qu'un membre du personnel soit placé, dans le cadre ou à l'occasion de ses fonctions, dans une situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. Ainsi, cette Directive explicite les obligations générales prévues au *Code de conduite des membres du personnel* de la Ville de Montréal (la Ville) en matière de conflits d'intérêts.

« Publication des contrats dans le système électronique d'appel d'offres »³⁴

C'est un encadrement de type « Directive » qui est entré en vigueur en août 2018. La Directive précise les normes à respecter quant à la publication des renseignements sur les contrats dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO). Elle spécifie qu'en vertu de l'article 477.5 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), toute municipalité doit, à compter du 1^{er} avril 2011, publier sur le SEAO la liste de tous les contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$, incluant les subventions ou contributions financières.

« Composition du comité d'analyse et du processus d'évaluation des appels de propositions ou de projets visant à attribuer des contributions financières à des organismes à but non lucratif »³⁵

Il s'agit d'un encadrement de type « Directive » entré en vigueur en mars 2020 et révisé en novembre 2021. Cette Directive définit les termes et les principes généraux applicables à la composition des comités d'analyse et du processus d'évaluation des demandes dans le cadre d'appels à propositions³⁶. Elle s'applique aux services centraux de la Ville pour toutes les contributions financières égales ou supérieures à 25 000 \$.

« Qualifier le type de contrat à conclure avec un organisme sans but lucratif »

Publié en août 2020, ce document de référence liste des questions sous forme d'arbre décisionnel pour guider les unités d'affaires (UA) dans la détermination du type de contrat à conclure avec les organismes (contribution financière versus contrat de service). Il vise à s'assurer que la qualification des contrats respecte notamment les exigences de la LCV³⁷.

³³ Numéro de référence de l'encadrement: C-OG-DG-D-16-004.

³⁴ Numéro de référence de l'encadrement: C-RM-APP-D-18-002.

³⁵ Numéro de référence de l'encadrement: C-OG-DG-D-21-001 et C-OG-DG-D-21-002.

³⁶ Dans cette Directive, la définition d'appels de propositions est: Processus transparent permettant à tout OBNL admissible de présenter une demande de soutien financier dans le but de répondre à l'appel de propositions ou de projets.

³⁷ Principalement l'article 573.3 al.1 (2.3) de la LCV.

Conformité à l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes³⁸

Cette Directive, entrée en vigueur en janvier 2021, exige que les UA informent les OBNL de leur obligation de remettre des états financiers audités dans le cas de soutiens de la Ville de plus de 100 000 \$.

«Aide-mémoire - Exigences en vue de la signature et de la conservation d'une convention approuvée par les instances centrales»

Publié en mai 2021, cet aide-mémoire, auquel le Guide réfère, précise les exigences à respecter en vue de la signature et de la conservation d'une convention approuvée par les instances après l'adoption de la résolution.

Guides – Élaboration des dossiers décisionnels, soit deux guides distincts

Il s'agit de 2 guides, produits en juillet 2021, concernant la préparation du dossier décisionnel et présentant les différentes rubriques du sommaire décisionnel à compléter et la nature des éléments ou informations à fournir. Le 1^{er} guide est spécifique pour les contributions sans appel de candidatures tandis que le 2^e se rapporte aux contributions avec appels de candidatures dans le cadre d'un programme.

5.2. Programmes de soutien de l'échantillon

Pour l'échantillon, il y a 15 programmes ou cadres de référence³⁹ de soutien financier pour un total de 20 éditions d'octroi (par appels à projets ou reconduites) qui sont applicables. De ce fait, un même programme (p. ex. le « Programme de soutien aux festivals et aux événements culturels » du Service de la culture encadre l'octroi de contributions financières de l'échantillon pour 2 appels à projets, soit 1 pour l'édition 2020 et 1 pour celle de 2021. Également, un programme, soit le « Fonds québécois d'initiatives sociales », encadre un appel à projets sur invitation pour une année (2020) et des reconduites pour une autre année (2022). Considérant les changements apportés à un programme d'une année à l'autre, nous avons retenu le programme de l'année d'octroi comme dénominateur pour présenter les résultats. Pour simplifier la présentation des résultats des travaux, nous référerons à 20 programmes encadrés.

Liste des différents programmes applicables à l'échantillon

Service de la culture :

- ◆ Programme de soutien aux festivals et aux événements culturels (PSFEC) 2020;
- ◆ Programme de soutien aux festivals et aux événements culturels (PSFEC) 2021;
- ◆ Fonds de soutien aux marchés et vitrines culturels et créatifs 2021;
- ◆ Patrimoines montréalais: une mise en valeur dans les quartiers, Programme de soutien financier 2020;

³⁸ Numéro de référence de l'encadrement: C-OG-DG-20-003.

³⁹ Rappelons que nous utilisons le terme « programme » pour référer aux différents cadres de référence qui définissent des balises d'octroi et, dans certains cas, de gestion des soutiens qui en découlent.

- ◆ Patrimoines montréalais: une mise en valeur dans les quartiers, Programme de soutien financier 2021;
- ◆ Programme de soutien financier et d'accompagnement 2020-2021, Médiations culturelles MTL.

Service de la diversité et de l'inclusion sociale :

- ◆ Appel de projets régionaux – Diversité et inclusion sociale en faveur des enfants et des familles vulnérables – Cadre de référence 2021-2022 (Politique de l'enfant);
- ◆ Fonds québécois d'initiatives sociales dans le cadre des alliances pour la solidarité (Ville-MTESS 2018-2023);
- ◆ Programme territoires d'inclusion prioritaires (2021 – 2024): Reconduction des projets dans le programme territoires d'inclusion prioritaires;
- ◆ Amélioration du Français dans les milieux de vie: L'appropriation du Français par le biais de l'échange, la lecture et le loisir;
- ◆ Appel à projets régionaux - Insécurité alimentaire et impacts de la COVID-19 à Montréal – Cadre de référence 2021-2023;
- ◆ Initiative de subvention de Fondation AMC au titre du Fonds COVID-19 d'aide communautaire pour populations vulnérables;
- ◆ Appel sur invitation – Sécurité alimentaire 2020 (MTESS-Ville 2018-2023).

Service de grands parcs, du Mont-Royal et des sports :

- ◆ Appel de projets aux associations sportives régionales;
- ◆ Programme de soutien aux événements sportifs internationaux, nationaux et métropolitains – Année 2020;
- ◆ Programme de soutien aux événements sportifs internationaux, nationaux et métropolitains, Année 2022;

Service de développement économique :

- ◆ Appel de propositions pour les OBNL aux fins d'offrir du soutien technique aux entreprises;
- ◆ Agir pour la relance économique et sociale – Appel à projets pour le secteur bioalimentaire – Modalités Automne 2020.

Efficacité et efficacité de l'utilisation des véhicules de patrouille du Service de police de la Ville de Montréal dans un contexte d'urgence

3.5.

Le 31 mars 2023

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Efficacité et efficacité de l'utilisation des véhicules de patrouille du Service de police de la Ville de Montréal dans un contexte d'urgence

Mise en contexte

Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) a pour mission d'assurer la sécurité et l'intégrité des personnes, de la population ou des biens visés. Répartis sur l'ensemble du territoire de l'agglomération de Montréal, les patrouilleuses et patrouilleurs interviennent lorsqu'un appel de service d'urgence est fait à la Centrale 911. Selon la gravité de la situation, le SPVM s'est fixé des cibles de temps moyen pour répondre à ces appels, c'est-à-dire la durée totale entre le moment où l'appel est réceptionné à la Centrale 911 et le moment où un véhicule de patrouille arrive sur les lieux. Pour arriver le plus rapidement possible sur les lieux, il faut :

1. attirer l'appel d'urgence au véhicule de patrouille qui est le mieux positionné, soit dont le temps de déplacement est le plus court;
2. que le véhicule de patrouille soit dans un bon état de fonctionnement, notamment quant à la qualité de ses pneus puisque l'intervention peut se faire sous tout type de chaussée;
3. que la patrouilleuse ou le patrouilleur se sentent à l'aise à conduire un véhicule d'urgence dans diverses conditions météorologiques et urbaines.

Objectif de l'audit

S'assurer que la Ville de Montréal (la Ville) fasse une utilisation efficace et efficace des véhicules de patrouille du Service de police de la Ville de Montréal pour répondre aux appels et lors de leurs déplacements sur le réseau routier.

Résultats

Pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel le détail des résultats et des constats que nous avons faits. Nous avons formulé des recommandations aux différentes unités d'affaires concernées en lien avec ces constats, et ces dernières se sont engagées à élaborer des plans d'action et les mettre en œuvre pour corriger ces lacunes.





Liste des sigles

CNESST

Commission des normes, de l'équité,
de la santé et de la sécurité du travail

GPS

Global Positioning System

la Ville

la Ville de Montréal

PDQ

poste de quartier

PTM

poste de travail mobile

RAO

Répartition assistée par ordinateur

SMRA

Service du matériel roulant et des ateliers

SPVM

Service de police de la Ville de Montréal

STI

Service des technologies de l'information



Table des matières

1. Contexte	233
2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux	239
2.1. Objectif	239
2.2. Critères d'évaluation	239
2.3. Portée des travaux	240

1. Contexte

Les niveaux de service des corps de police du Québec vont de 1 à 6 et sont établis en vertu de la *Loi sur la police*. Un corps de police de niveau de service 1 pourra contrôler une foule pacifique, alors que ceux des niveaux 5 et 6 devront contrôler des foules associées à un risque élevé d'agitation, de débordement ou d'émeute. Considérant que le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) dessert une population d'environ 2 millions de personnes et couvre une superficie de 496 km², son niveau de service est de 5. Il s'agit du seul corps de police de niveau 5 (seule la Sûreté du Québec est au niveau supérieur 6).

En 2021, le SPVM comptait 4 523 policières et policiers¹ et plus de 1 294 membres du personnel civils², ce qui en fait le 2^e service de police municipal en importance au Canada et le 8^e en Amérique du Nord. À titre informatif, le Service de police de Toronto compte approximativement 7 600 membres du personnel (policières et policiers et civiles et civils confondus).

La mission³ du SPVM est de protéger la vie et les biens des citoyennes et citoyens; de maintenir la paix et la sécurité publique; de prévenir et combattre le crime et de faire respecter les lois et règlements en vigueur. Les policières et policiers de la Ville de Montréal (la Ville) interviennent quotidiennement avec en toile de fond un paysage sociodémographique et économique diversifié.

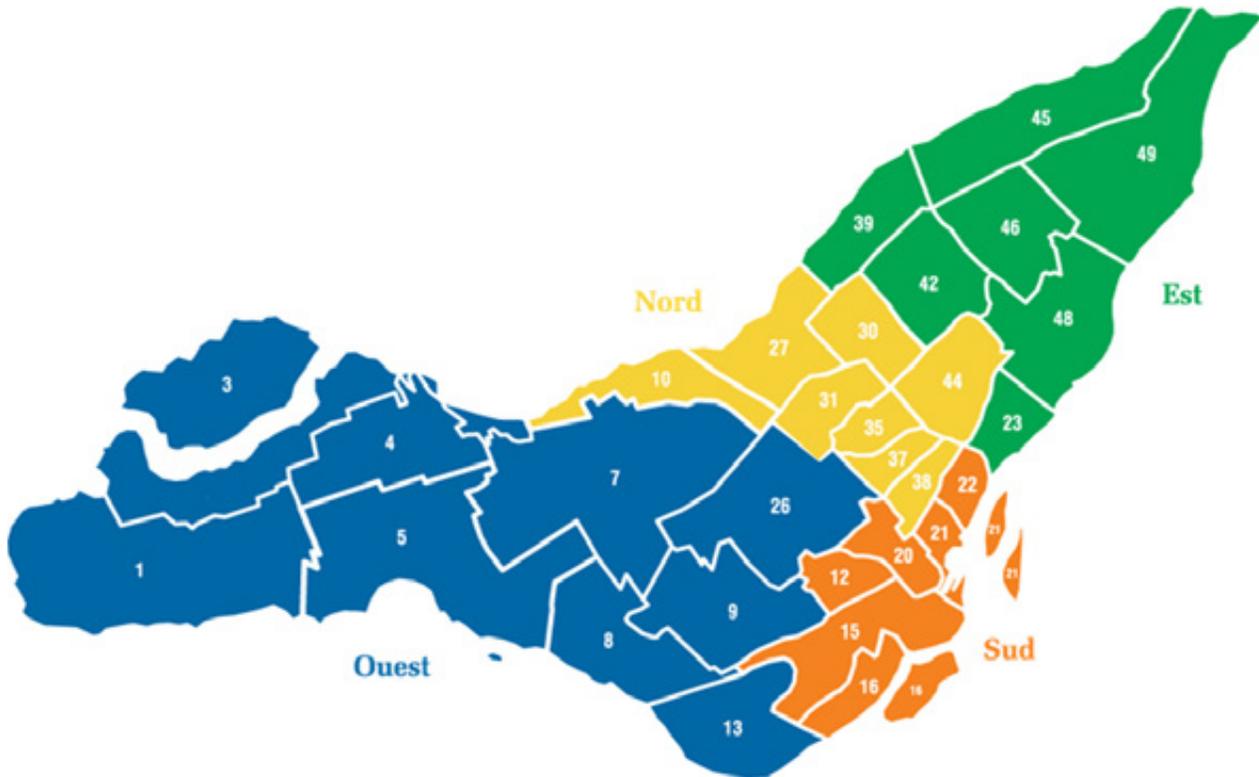
Le territoire desservi par le SPVM couvre l'ensemble de l'île de Montréal. Ce territoire est subdivisé en 4 régions géographiques distinctes (Ouest, Sud, Nord et Est) dans lesquels se répartissent les 29 postes de quartier (PDQ) pour servir les citoyennes et citoyens (voir la figure 1). Deux unités offrent aussi un service direct à la population, il s'agit de l'unité aéroportuaire et de l'unité Métro.

¹ Le terme « policière et policier » est utilisé dans ce rapport pour désigner l'ensemble des membres du personnel du SPVM autre que des civiles et civils.

² En 2021, le SPVM comptait 496 postes non comblés (377 policières et policiers et 119 postes civiles et civils); Rapport d'activités 2021, SPVM, p. 5.

³ Rapport d'activités 2021, SPVM, p. 4.

FIGURE 1 | **PORTRAIT DES QUATRE RÉGIONS GÉOGRAPHIQUES DE L'ÎLE DE MONTRÉAL COUVERTES PAR LE SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL**



Source : <https://spvm.qc.ca/fr/Fiches/Details/Profils-de-la-criminalite>.

Adaptée par le Bureau du vérificateur général pour refléter la fusion du PDQ 33 au PDQ 31.

En 1985, la Communauté urbaine de Montréal (maintenant la Communauté métropolitaine de Montréal) a inauguré le Centre d'urgence 911 (maintenant la Centrale 911) qui reçoit tous les appels d'urgence sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal. En 2008, le Centre d'urgence 911 et la Division du traitement des appels du SPVM ont fusionné leurs activités. Depuis, les préposées et préposés qui reçoivent les appels 911 traitent directement ceux destinés au SPVM.

La Centrale 911 a pour mission de « ...recevoir et traiter tous les appels d'urgence du public et des intervenants d'urgence, de manière à ce que les interventions appropriées soient effectuées dans le but d'assurer la sécurité et l'intégrité des individus, de la population ou des biens visés ». Les actions posées par la Centrale 911 contribuent au respect de la mission du SPVM.

Priorisation des appels à la Centrale 911

Les appels reçus font l'objet d'une évaluation et des codes de priorité sont établis sur une échelle de 1 à 7 comme présentés au tableau 1. D'une manière générale, les différents PDQ visent à répondre aux appels de leur territoire respectif, sans y être limités.

TABLEAU 1

**PRIORITÉ DES APPELS À LA CENTRALE 911
SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

	PRIORITÉ	DÉFINITION	EXEMPLES
Appels de service urgents	1	Intervention immédiate	<ul style="list-style-type: none"> Crime contre la personne en cours où la vie est menacée, a été menacée ou a été atteinte. Violence conjugale. Tout incident impliquant un plan d'eau et qui représente un danger pour la vie.
	2	Intervention diligente	<ul style="list-style-type: none"> Crime contre la personne venant de survenir où la vie ou l'intégrité physique ne sont pas menacées, mais une sécurisation de la victime peut être nécessaire. Disparition d'une personne physique dont la sécurité physique est mise en péril. Conflit et événement en cours ou appréhendés comportant un facteur de violence ou un risque pour la sécurité physique. Crime contre la propriété en cours. Signalement permettant l'arrestation immédiate d'un suspect recherché.
	3	Intervention rapide	<ul style="list-style-type: none"> Crime contre la personne qui est survenu où la vie ou l'intégrité physique ne sont plus menacées. Conflit en cours ne comportant pas de facteur de violence. Événement nécessitant rapidement la présence policière à des fins de vérification ou de prise de rapport.
Appels de service non urgents	4	Intervention non urgente	<ul style="list-style-type: none"> Appel d'introduction par effraction dont les lieux sont sécurisés. Événement se rapportant à des graffitis. Appel à caractère informatif concernant un crime sexuel ou un enfant abandonné ou maltraité.
	5	Présence policière non requise / Rappel à la citoyenne ou au citoyen	<ul style="list-style-type: none"> Tout appel lorsque la citoyenne ou le citoyen ne peut se déplacer à cause d'un manque de mobilité relié à l'âge, un handicap ou une raison humanitaire. Tout appel pour lequel la citoyenne ou le citoyen est invité à se présenter dans un poste de quartier afin que soit traité son appel.
	6	Traitement différé	<ul style="list-style-type: none"> Information demandant une analyse par le responsable des opérations avant d'être traitée à l'interne ou à l'externe.
	7	Plaintes, appel de Transplant Québec	<ul style="list-style-type: none"> Plainte visant la prestation de service d'un membre du personnel du Service de police de la Ville de Montréal. Demande de transport d'organes ou d'équipe médicale à la demande de Transplant Québec.

Source: SPVM.

Selon le rapport annuel 2021 du SPVM⁴, le temps moyen de réponse aux appels de priorité 1 est passé de 5 minutes 29 secondes en 2020 à 6 minutes 3 secondes en 2021, soit une augmentation de 10,2 %.

En 2021, les membres du personnel de la Centrale 911 ont répondu à 1 445 082 appels nécessitant la présence d'un service d'urgence (p. ex. le Service de police, le Service de sécurité incendie, le Service ambulancier). De ce nombre, un peu plus de 425 000 appels (30 %) ont nécessité l'intervention du SPVM⁵ et ont été répartis aux policières et policiers. Parmi les appels pris en charge, plus de 81 % d'entre eux étaient considérés comme des appels urgents soient des appels de priorité 1, 2 ou 3. Cette statistique demeure relativement stable d'une année à l'autre. Le tableau 2 présente le volume annuel des appels reçus pour chacune des régions géographiques de 2019 à 2021. Ces données sont issues des rapports annuels du SPVM.

TABLEAU 2 | **VOLUME ANNUEL DES APPELS RÉPARTIS PAR PRIORITÉ ET PAR RÉGION POUR LES ANNÉES 2019 À 2021** [a]

PRIORITÉ		RÉGION OUEST	RÉGION SUD	RÉGION NORD	RÉGION EST	MOYENNE ANNUELLE	%
Appels de service urgents	1	2 344	1 871	2 134	2 128	8 477	2,5 %
	2	45 260	41 915	45 215	41 816	174 206	50,3 %
	3	43 367	36 937	46 938	36 263	163 505	47,2 %
	SOUS-TOTAL	90 971	80 723	94 287	80 207	346 188	100 %
	POURCENTAGE	86 %	82 %	76 %	84 %	82 %	
Appels de service non urgents – Priorités 4 à 7	SOUS-TOTAL	14 616	17 243	29 186	14 798	75 844	
	POURCENTAGE	14 %	18 %	24 %	16 %	18 %	
TOTAL		105 587	97 966	123 473	95 005	422 032	

[a] Les données de 2022 n'ont pas encore été publiées par le SPVM au moment de produire ce rapport d'audit.

Source : SPVM.

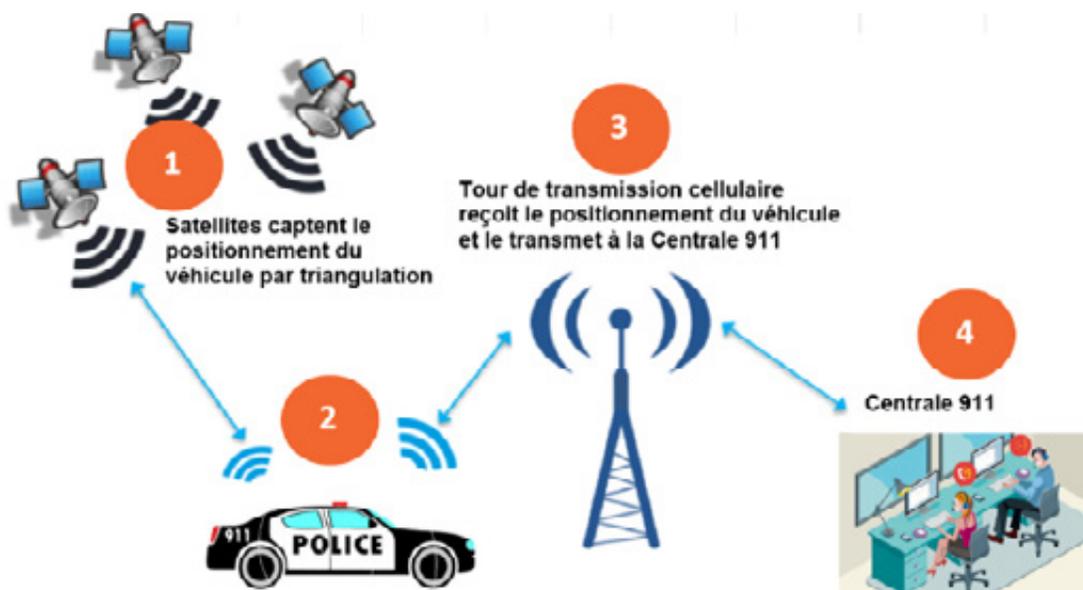
⁴ Il s'agit du dernier rapport annuel publié par le SPVM au moment de produire ce rapport.

⁵ Cette statistique demeure relativement stable d'une année à une autre selon le « Rapport d'activités 2021 » du SPVM, p. 11.

Répartition des appels aux véhicules de patrouille

La géolocalisation est un procédé qui permet de déterminer la position géographique d'un objet, d'un véhicule ou d'une personne, fixe ou mobile, à la surface de la Terre. Un système de localisation par satellite GPS⁶ (Global Positioning System) permet ainsi de localiser géographiquement un véhicule et de communiquer sa position par ondes cellulaires au besoin. La figure 2 illustre le fonctionnement d'un système de localisation par satellite GPS. Ainsi, connaître le positionnement des véhicules de patrouille permet à un corps de police d'acheminer le véhicule le plus proche disponible sur les lieux d'un appel.

FIGURE 2 FONCTIONNEMENT D'UN SYSTÈME DE LOCALISATION PAR SATELLITE GPS



Source: Figure produite par le Bureau du vérificateur général.

En 2004, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) a fait une recommandation à la suite du décès d'un policier survenu en 2002 quant à la nécessité d'implanter la géolocalisation dans les véhicules du SPVM. En 2007, lors d'un suivi du plan d'action, la CNESST a souligné que «...l'implantation d'un système de géolocalisation en temps réel est prioritaire dans le cas du SPVM».

Des systèmes de géolocalisation ont commencé à être implantés dans les véhicules en 2009. À la demande du SPVM et pour des besoins de santé et sécurité, le système déployé par le Service des technologies de l'information (STI) à cette époque visait à localiser une policière ou un policier ayant déclenché son bouton d'urgence. Ce logiciel ne pouvait pas être utilisé pour la répartition par proximité réelle par la Centrale 911. En 2013, à la suite du décès d'un citoyen, le rapport d'enquête publique déposé par le coroner soulignait que la Cour du Québec

⁶ Différents types de systèmes de géolocalisation existent et permettent également de connaître le positionnement.

recommandait au SPVM « ...d'examiner la possibilité de doter ses véhicules de systèmes de localisation de véhicule par satellites Global Positioning System (GPS) ».

La technologie choisie au SPVM pour la géolocalisation s'appuie sur l'application de la Répartition assistée par ordinateur (RAO) avec les postes de travail mobiles (PTM – ordinateurs) utilisés dans les véhicules de patrouille (le PTM est similaire à un ordinateur portable avec une capacité de géolocalisation). Avant le début de leur quart de travail, les patrouilleuses et patrouilleurs branchent leur PTM dans le véhicule de patrouille et ils le retirent à la fin de leur quart et le remettent à l'intérieur du PDQ.

2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux

2.1. Objectif

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation des véhicules de patrouille du SPVM dans un contexte d'urgence. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCMC) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville fasse une utilisation efficace et efficiente des véhicules de patrouille du SPVM pour répondre aux appels et lors de leurs déplacements sur le réseau routier.

2.2. Critères d'évaluation

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances, soit les suivants :

- ◆ Les déplacements des véhicules de patrouille du SPVM sur le territoire sont réalisés de façon efficace et efficiente;
- ◆ Les policières et policiers possèdent les compétences requises pour la conduite des véhicules de patrouille afin qu'ils puissent se déplacer et interagir de façon sécuritaire, réglementaire et efficiente lors de l'utilisation d'un véhicule;
- ◆ Les véhicules de patrouille sont stationnés dans un endroit qui favorise un accès sécurisé aux véhicules et l'efficacité de leur utilisation.

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

La vérificatrice générale de la Ville applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Nos travaux d'audit ont porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2022, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées.

Ils ont principalement été réalisés entre les mois d'août 2022 et janvier 2023. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2023.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés du SPVM, du Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA) et du STI. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de ces services pour l'obtention, lorsqu'applicable, d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations présentées dans ce rapport. Une copie du rapport final a également été transmise à titre informatif à la Direction générale, à la Direction générale adjointe à la Sécurité urbaine et la conformité et à la Direction générale adjointe du Service aux citoyens.

2.3. Portée des travaux

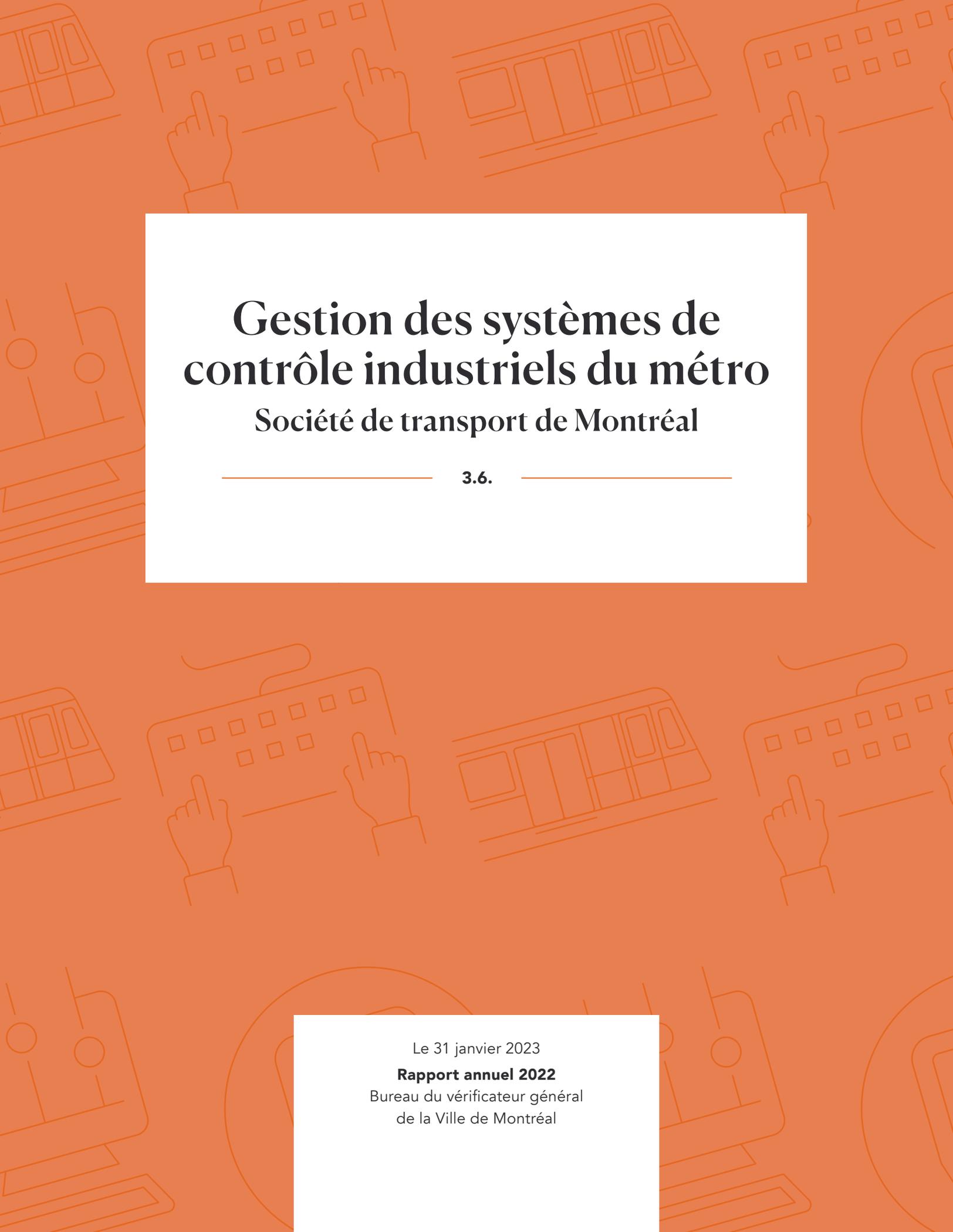
Ces travaux ont principalement été réalisés auprès des unités d'affaires suivantes :

- ◆ Service de police de la Ville de Montréal;
 - Direction des services corporatifs;
 - › Service du soutien aux opérations policières (Centrale 911),
 - › Division de la prévention et de la sécurité urbaine (Enquête sur la sécurisation des stationnements),
 - › Service des ressources matérielles et technologiques (exploitation des équipements technologiques tels que le SRPI);
 - Direction de la gendarmerie;
 - › Services de la gendarmerie Sud-Ouest et Service de la gendarmerie Nord-Est (sous lesquels se rattachent les différents PDQ),
 - Direction de l'intégrité et des normes professionnelles;
 - › Division de la formation,
 - › Division de l'intégrité et des services externes (vérification des antécédents),
 - Direction des communications, des pratiques d'affaires et des relations avec les partenaires;
 - › Division intelligence d'affaires (extractions de données),
- ◆ Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA);
 - Direction des ateliers mécaniques et de proximité,
 - › Division de la sécurité publique,
- ◆ Service des technologies de l'information (STI)
 - Direction de la sécurité publique et justice;
 - › Division de la sécurité publique.

Exclusions

Nous avons limité notre mission à l'utilisation des véhicules de patrouille, excluant ainsi l'utilisation des autres types de véhicules du SPVM. L'utilisation des véhicules de patrouille implique de prendre en considération le temps de déplacement pour répondre à un appel, la formation liée à la conduite et la sécurisation des stationnements dans les PDQ. Toutefois, nous avons exclu de cet audit l'aménagement des véhicules, la consommation de carburant et la marche au ralenti, les équipements liés à l'utilisation des véhicules tels que les systèmes de reconnaissance de plaques d'immatriculation ou encore les systèmes radars, l'entretien des véhicules, l'achat de véhicules et la définition du besoin en termes de type de véhicule et du nombre requis.

Pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel le détail des résultats et des constats que nous avons faits. Nous avons formulé des recommandations aux différentes unités d'affaires concernées en lien avec ces constats, et ces dernières se sont engagées à élaborer des plans d'action et les mettre en œuvre pour corriger ces lacunes.



Gestion des systèmes de contrôle industriels du métro

Société de transport de Montréal

3.6.

Le 31 janvier 2023

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion des systèmes de contrôle industriels

Mise en contexte

La Société de transport de Montréal (STM) fournit à la population de l'île de Montréal des services de transport collectif, dont le service de métro, d'autobus et de transport adapté.

En ce qui concerne le réseau du métro, il comprend 4 lignes desservant 68 stations sur 71 kilomètres. Ceci représente une offre de service de 85,3 millions de kilomètres parcourus annuellement. Le métro est contrôlé de manière centralisée par un Système de contrôle et d'acquisition de données « *Supervisory Control and Data Acquisition* » (SCADA) qui surveille et gère les opérations du métro. Cette gestion nécessite l'utilisation de systèmes de contrôle industriels (SCI) composés de technologies opérationnelles (TO) et de technologies de l'information (TI).

Les SCI, tout comme les systèmes informatiques traditionnels, peuvent être confrontés à des menaces émergentes sous la forme de cyberattaques provoquant des dommages, du vol d'information et de la destruction ou l'altération du bon fonctionnement des SCI du métro.

Le présent rapport traite de nos constatations qui sont de nature publique. Un rapport détaillé distinct a été publié uniquement à l'interne en raison des renseignements hautement sensibles et confidentiels qu'il contient.

Objectif de l'audit

Déterminer si les mécanismes mis en place à la STM permettent une saine gestion ainsi qu'une haute disponibilité des systèmes de contrôle industriels utilisés par le métro.

Résultats

Nous concluons que la gestion des SCI par la Société de transport de Montréal (STM) nécessite des améliorations afin d'assurer une gestion plus efficace et de réduire les risques de perte de disponibilité du métro.

En effet, la gestion inadéquate des accès logiques aux SCI augmente le risque d'accès non autorisés, ce qui pourrait altérer le fonctionnement du métro. De plus, l'absence de plan de relève informatique formel engendre un risque de perte de disponibilité des SCI.

Plusieurs autres éléments doivent être améliorés notamment sur le plan de :

- la formalisation des rôles et responsabilités;
- l'absence de programme de sensibilisation spécifique aux SCI du métro;
- la surveillance des systèmes;
- l'exhaustivité du processus de gestion des changements.

Toutefois, la STM dispose des mécanismes de contrôle adéquats suivants :

- Les ressources humaines de la Division Livraison des services technologiques métro sont suffisantes;
- L'architecture TI/TO est documentée avec une segmentation adéquate des réseaux;
- Les pare-feu sont mis à jour régulièrement.

Principaux constats

Rôles et responsabilités

- Il n'existe pas de document formel détaillant le partage des rôles et responsabilités afférent aux Systèmes de contrôle industriels du métro.

Suffisance et adéquation des ressources humaines

- Les ressources humaines en place de la Division Livraison des services technologiques métro sont suffisantes pour répondre à ses besoins.
- Il n'existe pas de programme de sensibilisation spécifique aux SCI du métro pour les ressources de la Division Livraison des services technologiques métro.

Gestion des accès logiques

- Les encadrements de gestion des accès logiques ne sont pas adaptés aux SCI du métro ni appliqués systématiquement.

Sécurité des réseaux liés aux environnements industriels

- L'architecture technologique est documentée et comporte une segmentation adéquate des réseaux.
- Les pare-feu sont mis à jour régulièrement.
- Il n'existe pas de procédure formelle d'évaluation et d'installation des mises à jour sur les serveurs SCI.

Surveillance des systèmes

- Un outil de surveillance et d'alerte d'événements de sécurité est en place. Toutefois, il n'existe pas d'encadrement de surveillance pour les SCI du métro.

Gestion des changements

- Un processus formel de gestion des changements est appliqué. Cependant, celui-ci est incomplet par rapport aux saines pratiques de l'industrie.

Relève informatique des systèmes

- Il n'existe pas de plan de relève formel des systèmes informatiques.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées aux pages suivantes.



Liste des sigles

COS

centre d'opérations de sécurité

RACI

Réalisateur, Approbateur, Consulté, Informé

SCADA

Système de contrôle et d'acquisition de données « *Supervisory Control and Data Acquisition* »

SCI

systèmes de contrôle industriels

TI

technologies de l'information

TO

technologies opérationnelles



Table des matières

1. Contexte	251
2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux	252
2.1. Objectif	252
2.2. Critères d'évaluation	252
2.3. Portée	253
3. Résultats de l'audit	254
3.1. Rôles et responsabilités	254
3.2. Suffisance et adéquation des ressources humaines	255
3.3. Gestion des accès logiques	256
3.4. Sécurité des réseaux liés aux environnements industriels	256
3.5. Surveillance des systèmes	257
3.6. Gestion des changements	258
3.7. Relève informatique des systèmes	258
4. Conclusion	260

1. Contexte

La Société de transport de Montréal (STM) offre à la population de l'île de Montréal des services de transport collectif, dont les réseaux de métro et d'autobus et le transport adapté.

En ce qui concerne le réseau de métro, il compte 4 lignes desservant 68 stations sur 71 kilomètres de tunnel souterrain. Ceci représente une offre de service de 85,3 millions de kilomètres parcourus annuellement. En 2022, un budget de 338 M\$ a été alloué au service de métro.

Le métro est contrôlé de manière centralisée par un Système de contrôle et d'acquisition de données « *Supervisory Control and Data Acquisition* » (SCADA) qui surveille et gère les opérations du métro. Cette gestion nécessite l'utilisation de systèmes de contrôle industriels (SCI) composés de technologies opérationnelles (TO) et de technologies de l'information (TI) qui ont pour principaux objectifs de :

- ◆ Réduire les risques d'indisponibilité des SCI et d'erreurs humaines en automatisant les processus;
- ◆ Accélérer les réactions aux incidents (p. ex. bris d'équipements, panne informatique) en ayant les informations en temps réel et les outils de surveillance adéquats;
- ◆ Augmenter la satisfaction de la clientèle en apportant rapidement des améliorations aux infrastructures et aux applications.

Il y a deux parties prenantes dans la gestion des SCI et qui relèvent de la Direction exécutive des technologies de l'information et de l'innovation de la STM :

- ◆ La Division Livraison des services technologiques métro concerne les aspects liés au développement, à l'exploitation, à la gestion du changement et aux infrastructures technologiques;
- ◆ La Direction Sécurité des actifs informationnels est responsable de l'aspect cybersécurité qui inclut aussi la surveillance et la gestion des incidents ainsi que la sensibilisation des membres du personnel.

Les menaces qui peuvent affecter la disponibilité du service offert aux usagers proviennent notamment :

- ◆ D'erreurs humaines ou de bris d'équipements rendant indisponible le service du métro;
- ◆ Des cyberattaques (p. ex. un rançongiciel) provoquant des dommages, du vol d'information, la destruction ou l'altération du bon fonctionnement des SCI du métro.

Actuellement, tout type de SCI (p. ex. le transport en commun, le traitement de l'eau potable, la distribution électrique) peut être confronté à ces menaces. Il est donc important de s'assurer que des mesures de contrôle des SCI sont en place afin d'en réduire les risques.

2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux

2.1. Objectif

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la Gestion des systèmes de contrôle industriels du métro. Nous avons réalisé cette mission conformément à la *Norme canadienne de missions de certification* (NCMC) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de déterminer si les mécanismes mis en place à la STM permettent une saine gestion ainsi qu'une haute disponibilité des systèmes de contrôle industriels utilisés par le métro.

2.2. Critères d'évaluation

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances, soit :

1. Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités des parties prenantes impliquées dans les systèmes de contrôle industriels utilisés par la STM pour le métro sont formellement documentés, complets, à jour, diffusés auprès des parties prenantes et mis en application par ces dernières.

2. Suffisance et adéquation des ressources humaines

Des ressources humaines suffisantes et adéquates sont présentes afin de concevoir et de mettre en application les saines pratiques en matière de développement, d'exploitation et de sécurité des SCl utilisés par la STM pour le métro.

3. Gestion des accès logiques

La gestion des accès logiques liés aux principaux SCl utilisés par le métro respecte les saines pratiques.

4. Sécurité des réseaux liés aux environnements industriels

L'architecture et la configuration des réseaux utilisés pour les SCl respectent les saines pratiques en matière de sécurité.

5. Surveillance des systèmes

Les principaux SCl du métro font l'objet d'une surveillance continue afin de détecter en temps opportun diverses menaces pouvant affecter le service à la clientèle du métro.

6. Gestion des changements

Le processus de gestion des changements des SCl (équipements et logiciels) du métro respecte les saines pratiques et il est systématiquement mis en application.

7. Relève informatique des systèmes

Le processus de relève des SCl du métro est documenté et testé régulièrement et prévoit des solutions en cas d'incident majeur (p.ex. sinistre forçant l'évacuation du bâtiment tel qu'un incendie).

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction des unités d'affaires concernées ainsi qu'à la Direction de la STM.

La vérificatrice générale de la Ville applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant de septembre 2021 à novembre 2022. Ils ont consisté à effectuer des entrevues auprès du personnel, à examiner divers documents et à réaliser les sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir l'information probante nécessaire. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'au 31 janvier 2023.

2.3. Portée

Nos travaux ont porté sur le SCADA ainsi que les systèmes informatiques qui sont utilisés pour la planification, la gestion, le suivi et le contrôle des SCl du métro.

Ces systèmes comportent également des équipements réseau, des serveurs informatiques, ainsi que des systèmes d'exploitation.

Le présent rapport traite de nos constatations qui sont de nature publique. Un rapport détaillé distinct a été publié uniquement à l'interne en raison des renseignements hautement sensibles et confidentiels qu'il contient.

3. Résultats de l'audit

3.1. Rôles et responsabilités

Afin d'assurer une saine gouvernance et gestion des SCI utilisés par le métro, il est important d'avoir une documentation formelle, claire et détaillée des rôles et des responsabilités des différentes parties prenantes impliquées. Une telle documentation peut prendre la forme d'une matrice des rôles et des responsabilités (p. ex. un RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté, Informé)) approuvée, diffusée auprès des parties prenantes.

Globalement, il y a deux secteurs au sein de la Direction exécutive des technologies de l'information et de l'innovation à la STM qui sont parties prenantes sur les SCI du métro :

- ◆ Division Livraison des services technologiques métro : responsable de l'exploitation des SCI comme le SCADA dont la division est propriétaire;
- ◆ Direction Sécurité des actifs informationnels : responsable de la cybersécurité, ce qui inclut la surveillance et la gestion de la cybersécurité, la gestion des incidents et la sensibilisation.

Bien que les rôles semblent connus de tous, il n'existe pas de document formel (par exemple un RACI) détaillant le partage des rôles et responsabilités relatif aux SCI du métro pour la STM.

Il existe cependant certains documents détaillant les rôles et les responsabilités dans la Division Livraison des services technologiques métro, notamment pour les secteurs de l'automatisation, de l'intégration, de la surveillance et contrôle ainsi que du trafic et des communications. Or ces documents constituent seulement des descriptifs de postes comprenant les tâches et responsabilités et ne représentent pas à proprement dit un RACI formel.

Quant à la Direction Sécurité des actifs informationnels, elle a fait l'objet d'une réorganisation au premier trimestre de 2022. Les ressources globales de la STM en cybersécurité ont presque triplé, en plus de l'embauche d'un nouveau directeur à la Direction Sécurité des actifs informationnels. Étant donné ces changements récents, aucun RACI n'est encore documenté.

L'absence d'une telle documentation augmente le risque que des activités importantes soient omises, exécutées de façon inadéquate, ou effectuées par des intervenantes et intervenants inappropriés. La matérialisation de ces risques pourrait ultimement mener à une perte d'efficacité des opérations du métro.

RECOMMANDATION

3.1.A.

Nous recommandons à la Division Livraison des services technologiques métro et à la Direction Sécurité des actifs informationnels de :

- ◆ créer un document formel qui représente de façon détaillée le partage des rôles et des responsabilités entre la Division Livraison des services technologiques métro et la Direction Sécurité des actifs informationnels;
- ◆ s'assurer de la diffusion, de la bonne compréhension et de la mise en application de ces rôles et responsabilités auprès des parties prenantes.

3.2. Suffisance et adéquation des ressources humaines

Le maintien de ressources humaines qualifiées, expérimentées et en nombre suffisant, est essentiel afin de permettre à la STM d'atteindre ses objectifs en matière d'exploitation du métro.

Lors de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants dans les unités d'affaires qui sont parties prenantes dans la gestion des systèmes de contrôle industriels du métro :

◆ Ressources de la Division Livraison des services technologiques métro

Selon les documents de gestion de capacité qui nous ont été présentés, les ressources en place (p. ex. les ingénieurs en automatisation, les architectes de réseau, les opérateurs), sont suffisantes pour répondre aux besoins des opérations ainsi que des projets relatifs aux SCI du métro. En effet, aucun élément d'information ne nous permet de détecter d'enjeux significatifs à ce niveau.

◆ Ressources de la Direction Sécurité des actifs informationnels

Nous avons constaté l'absence de programme de sensibilisation spécifique aux SCI du métro pour les ressources de la Division Livraison des services technologiques métro. Par conséquent, les connaissances du personnel pourraient ne pas être à jour à propos des menaces pouvant affecter les SCI.

RECOMMANDATION

3.2.A.

Nous recommandons à la Direction Sécurité des actifs informationnels de développer et de mettre en place un plan de sensibilisation spécifique aux systèmes de contrôle industriels pour les ressources de la Division Livraison des services technologiques métro.

3.3. Gestion des accès logiques

La gestion des accès logiques est un contrôle de première importance en matière de sécurité de l'information. Elle permet notamment de s'assurer que seules les personnes autorisées accèdent aux systèmes d'une organisation avec les accès limités à ce qu'elles ont besoin pour leur travail.

À la suite de nos travaux d'audit, nous avons constaté les lacunes suivantes :

- ◆ Bien qu'il existe des encadrements de gestion des accès logiques à la STM, aucun n'est adapté à la réalité des SCI du métro (incluant l'octroi, la suppression, la modification, la révision des accès et l'accès à distance);
- ◆ Contrairement à la procédure de la STM, les demandes d'accès ne sont pas formelles pour un des systèmes du métro;
- ◆ Pour l'accès à la salle des serveurs du métro, nous n'avons pas pu obtenir les documents de révision des accès. Ainsi nous n'avons pas la certitude que cette vérification est réalisée.

Des encadrements non adaptés et non appliqués systématiquement pourraient augmenter le risque d'accès non autorisés à des SCI.

RECOMMANDATION 3.3.A.

Nous recommandons à la Division Livraison des services technologiques métro d'adapter les encadrements liés à la gestion des accès logiques de la STM à la réalité des systèmes de contrôle industriels du métro.

RECOMMANDATION 3.3.B.

Nous recommandons à la Division Livraison des services technologiques métro de mettre en place un processus récurrent de révision des accès à la salle des serveurs du métro et de conserver les documents afférents.

3.4. Sécurité des réseaux liés aux environnements industriels

Les réseaux du métro sont composés d'équipements (p. ex. les automates¹, les serveurs, les pare-feu²) reliés entre eux par des connexions (filaire, sans-fil, radio) et de protocoles de communication afin de permettre l'échange d'informations. La sécurité des réseaux consiste à mettre en place un processus pour protéger leurs composants contre les intrusions non autorisées, les modifications ou les divulgations inappropriées, et ce, afin de maintenir leur bon fonctionnement.

¹ Automate : Machine qui exécute des tâches de façon automatique, sans intervention humaine.

² Pare-feu : Système de sécurité conçu pour filtrer les flux de données entre un réseau et un autre réseau.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons relevé les éléments positifs suivants :

- ◆ Une architecture réseau a été schématisée sous la forme de plusieurs documents. Les documents ont été dûment approuvés;
- ◆ Le réseau du métro est adéquatement segmenté par des réseaux virtuels. De plus, ces derniers sont isolés du réseau corporatif et d'Internet. Cette segmentation respecte les saines pratiques en matière de sécurité des réseaux;
- ◆ Les pare-feu sont mis à jour régulièrement pour protéger les équipements réseau et les serveurs applicatifs;
- ◆ D'une part, les serveurs ne sont pas accessibles à partir d'Internet et, d'autre part, ils ne peuvent également pas atteindre Internet.

Cependant, nous avons noté qu'il n'existe pas de procédure formelle d'évaluation et d'installation des mises à jour sur les serveurs SCI. Ceci augmente le risque que des mises à jour importantes ne soient pas installées ce qui pourrait impacter la disponibilité des SCI du métro.

RECOMMANDATION
3.4.A.

Nous recommandons à la Division Livraison des services technologiques métro de mettre en place une procédure formelle d'évaluation et d'installation des mises à jour.

3.5. Surveillance des systèmes

La surveillance est une activité informatique qui permet la supervision continue des systèmes informatiques. Cette surveillance se fait généralement par des logiciels spécialisés qui permettent aux administratrices et administrateurs de superviser leurs systèmes et de mesurer continuellement, entre autres, les accès non autorisés et les tentatives d'intrusions. Nous avons constaté que :

- ◆ Un outil de surveillance d'événements de sécurité est en place depuis avril 2022;
- ◆ Une ressource est dédiée à l'analyse de ces événements de sécurité;
- ◆ Advenant un événement, une alerte est envoyée à une ressource de garde de l'équipe du Centre d'opérations de sécurité (COS) de la STM.

Cependant, nous avons relevé qu'il n'existe pas d'encadrement formel lié à la surveillance des SCI du métro. Ceci augmente le risque que des activités afférentes soient réalisées de façon non homogène et non efficace.

RECOMMANDATION

3.5.A.

Nous recommandons à la Direction Sécurité des actifs informationnels en collaboration avec la Division Livraison des services technologiques métro de développer et mettre en place les encadrements formels nécessaires à une saine gouvernance de l'activité de surveillance pour les systèmes de contrôle industriels du métro.

3.6. Gestion des changements

La gestion des changements a pour objectif de s'assurer que toute modification dans un environnement de production³ est enregistrée, évaluée, autorisée, priorisée, planifiée, testée et mise en œuvre de manière contrôlée en suivant des encadrements formellement documentés, approuvés, à jour, diffusés et respectés par les parties prenantes. C'est un élément fondamental de la gestion des risques des SCI.

Lors de nos travaux, nous avons constaté que pour les SCI du métro un processus formel de gestion des changements est documenté, à jour et connu par les parties prenantes. Cependant, celui-ci est incomplet par rapport aux saines pratiques de l'industrie.

L'équipe de l'assurance qualité est au courant de tous les changements à apporter à l'environnement de contrôle. Il y a des rencontres hebdomadaires de suivi des planifications où les changements sont présentés.

Notre analyse de la documentation pour quatre changements nous a permis de constater qu'ils suivent les exigences du processus de gestion de changement de la STM.

Avec un processus de gestion des changements incomplet, la STM pourrait s'exposer à des risques impactant la disponibilité des SCI du métro et l'intégrité et la confidentialité de leurs données.

RECOMMANDATION

3.6.A.

Nous recommandons à la Division Livraison des services technologiques métro en collaboration avec la Direction Sécurité des actifs informationnels de compléter le processus de gestion des changements afin qu'il respecte les saines pratiques de l'industrie.

3.7. Relève informatique des systèmes

Le fonctionnement du métro dépend fortement des SCI. Il est donc primordial pour la STM de se préparer à toute éventualité de sinistre pouvant perturber ou causer un arrêt de ces SCI. Les menaces peuvent survenir de l'externe comme une cyberattaque ou encore de l'interne, p. ex. un sabotage d'équipement, une défaillance technique majeure ou un bris d'équipement. Le processus comprend, entre autres, un programme de tests sur plusieurs années incluant des exercices de relève et des procédures des tests ainsi que des solutions en cas d'incident.

³ L'environnement de production est un terme utilisé pour décrire le cadre dans lequel les logiciels sont réellement mis en service pour leurs utilisations finales prévues.

Bien que des tests de relève aient été réalisés pour l'ensemble des SCI du métro, ceux-ci n'ont pas été effectués de façon régulière depuis 2019. Nous avons aussi constaté qu'il n'existe pas de plan de relève formel.

L'absence d'un plan de relève informatique formel ne permettrait pas à la STM d'être suffisamment préparée advenant un sinistre, ce qui pourrait conduire à un arrêt du service du métro et augmenter le délai de reprise des opérations.

RECOMMANDATION

3.7.A.

Nous recommandons à la Direction Sécurité des actifs informationnels de mettre en place un plan formel de relève informatique pour les systèmes de contrôle industriels du métro.

4. Conclusion

La gestion des systèmes de contrôle industriels (SCI) du métro par la Société de transport de Montréal (STM) nécessite des améliorations afin d'assurer une gestion plus efficace et ainsi réduire les risques potentiels de perte de disponibilité du métro.

En effet, la gestion inadéquate des accès logiques aux SCI augmente le risque d'accès non autorisés. De plus, l'absence de plan de relève informatique formel engendre un risque de perte de disponibilité des SCI.

Plusieurs autres éléments doivent être également améliorés sur le plan de :

- ◆ la formalisation des rôles et responsabilités;
- ◆ l'absence de programme de sensibilisation spécifique aux SCI du métro;
- ◆ la surveillance des systèmes;
- ◆ l'exhaustivité du processus de gestion des changements.

Toutefois, la STM dispose des mécanismes de contrôle adéquats suivants :

- ◆ Les ressources humaines en place de la Division Livraison des services technologiques métro sont suffisantes pour répondre à leurs besoins;
- ◆ L'architecture technologique est documentée et comporte une segmentation adéquate des réseaux;
- ◆ Les pare-feu sont mis à jour régulièrement;
- ◆ Un outil technologique de surveillance et d'alerte est utilisé;
- ◆ Il existe un processus formel de gestion des changements qui est appliqué et suivi.

Voici les détails selon les critères d'évaluation suivants :

Rôles et responsabilités

Bien que les rôles et responsabilités soient connus de tous, l'absence d'un document formel qui présente les parties prenantes dans la gestion des SCI du métro augmente le risque que des activités importantes soient omises, effectuées par des intervenants inappropriés ou exécutées de façon inadéquate. La matérialisation de ces risques pourrait ultimement mener à une perte d'efficacité des opérations du métro.

Suffisance et adéquation des ressources humaines

Les ressources humaines de la Division Livraison des services technologiques métro sont suffisantes. Cependant, il n'y a pas de programme de sensibilisation spécifique aux SCI du métro pour ces ressources. Par conséquent, les connaissances du personnel pourraient ne pas être à jour à propos des menaces pouvant affecter les SCI.

Gestion des accès logiques

Les encadrements de gestion des accès logiques ne sont pas adaptés aux SCI du métro ni appliqués systématiquement. Ceci peut augmenter le risque d'accès non autorisés aux SCI du métro.

Sécurité des réseaux liés aux environnements industriels

L'architecture technologique est documentée et le réseau du métro est adéquatement segmenté par des réseaux virtuels en plus d'être isolé du réseau corporatif et d'Internet. Par contre, il n'existe pas de procédure formelle d'évaluation et d'installation des mises à jour sur les serveurs SCI. Ceci augmente le risque que des mises à jour importantes ne soient pas installées, ce qui pourrait impacter la disponibilité des SCI du métro.

Surveillance des systèmes

Un outil de surveillance d'événements de sécurité est en place, mais il n'existe pas d'encadrement de surveillance pour l'ensemble des SCI du métro, ce qui augmente le risque que des activités afférentes soient réalisées de façon non homogène et non efficace.

Gestion des changements

Un processus formel de gestion des changements est appliqué. Cependant, celui-ci est incomplet par rapport aux saines pratiques de l'industrie, ce qui pourrait exposer la STM à des risques impactant la disponibilité des SCI du métro et l'intégrité et la confidentialité de leurs données.

Relève informatique des systèmes

Il n'existe pas de plan de relève informatique ce qui ne permettrait pas à la STM d'être suffisamment préparée advenant un sinistre. Cette situation pourrait conduire à un arrêt du service du métro et augmenter le délai de reprise des opérations.

Gestion du système Artemis

Service de sécurité incendie de Montréal

Service des technologies de l'information

3.7.

Le 1^{er} mars 2023

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion du système Artemis

Mise en contexte

Pour répondre continuellement aux appels et à l'instar des corps de sapeurs-pompiers de plusieurs grandes villes canadiennes, le Centre de communication en sécurité incendie (CCSI) du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) utilise un système informatique de répartition des appels appelé Artemis depuis novembre 2007. Le SIM, qui compte 67 casernes, est l'unique corps de ce genre dans toute l'agglomération de Montréal à assurer la sécurité de la population montréalaise.

Ainsi, il est crucial pour lutter efficacement contre les incendies et répondre aux appels, que le SIM, plus précisément le CCSI, puisse s'appuyer sur un système performant avec une haute disponibilité visant à distribuer les appels entrants parmi les 2 739 membres du personnel du service. En 2022, ceux-ci ont pris en charge 118 916 interventions d'urgence incendie et à titre de premiers répondants dans la Ville de Montréal (la Ville).

Objectif de l'audit

Déterminer si les mécanismes de contrôle en place permettent une saine gestion ainsi qu'une haute disponibilité du système Artemis du SIM.

Résultats

Globalement, nous concluons que la Ville a mis en place plusieurs mécanismes de contrôle assurant une saine gestion du système Artemis. En effet, la définition des rôles et responsabilités, le processus de gestion des correctifs et des mises à jour, la surveillance des niveaux de services, les ressources humaines spécialisées, les comptes à haut privilèges et le plan de relève informatique sont adéquats.

Cependant, certains éléments nécessitent des améliorations, dont les paramètres d'authentification d'Artemis, la procédure sur la gestion des accès logiques à hauts privilèges, la documentation fonctionnelle de l'environnement du système d'Artemis et les mécanismes d'alertes automatisées pour les incidents.

Principaux constats

Gouvernance

- Les rôles et responsabilités des parties prenantes à la gouvernance et la gestion du système Artemis sont documentés.

Gestion des accès logiques

- Aucun compte obsolète à hauts privilèges n'est présent dans Artémis.
- Le standard de la Ville sur la gestion des accès logiques qui décrit les exigences sur les paramètres d'authentification n'est pas appliqué à Artemis 2.6.
- Il n'existe pas de procédure de gestion des accès logiques à hauts privilèges pour Artemis, Smartemis et Artemis Web.

Gestion des correctifs et des mises à jour

- L'implantation de la nouvelle version d'Artemis a été réalisée selon les meilleures pratiques. Cependant, ce processus n'est pas documenté dans une procédure.

Gestion des incidents

- La procédure de gestion des incidents d'Artemis respecte les saines pratiques.
- Aucun mécanisme d'alertes automatisées n'est en place dans l'environnement Artemis. Cependant, le personnel du CCSI, étant présent en tout temps, détecterait en temps réel tout problème.

Surveillance

- Des niveaux de services avec le fournisseur intégrateur sont définis et suivis lors des rencontres du comité de pilotage.

Ressources spécialisées

- Le SIM et le Service des technologies de l'information (STI) comptent un nombre suffisant de ressources humaines spécialisées en soutien au maintien en conditions opérationnelles du système Artemis.

Documentation fonctionnelle

- La documentation fonctionnelle d'Artemis n'est pas systématiquement mise à jour à chaque changement de son environnement.

Relève informatique

- Un plan de relève informatique adéquat a été développé et fait l'objet de tests annuels.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées aux pages suivantes.



Liste des sigles

Artemis

Système Artemis

CAC

Comité d'approbation des changements

CCSI

Centre de communication en
sécurité incendie

CDS

Centre de service TI

DDC

Demande de changement

DSP

Division Sécurité publique

GPRAO

Solution Artemis de dépannage

la Ville

la Ville de Montréal

MOP

Manuel d'organisation de projet

RACI

Réalisateur, Approbateur, Consulté
et Informé

RAO

Répartition automatisée par ordinateur

SGI

Système de gestion des interventions

SIM

Service de sécurité incendie de Montréal

SSDO

Système de suivi des
données opérationnelles

STI

Service des technologies de l'information



Table des matières

1. Contexte	271
1.1. Description du système Artemis	272
2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux	275
2.1. Objectif de l'audit	275
2.2. Critères d'évaluation	275
2.3. Portée des travaux	277
3. Résultats de l'audit	278
3.1. Gouvernance	278
3.2. Gestion des accès logiques	279
3.2.1. Paramètres d'authentification	279
3.2.2. Procédure de gestion des accès logiques à hauts privilèges	282
3.3. Gestion des correctifs et des mises à jour	284
3.4. Gestion des incidents	286
3.5. Surveillance	288
3.6. Ressources spécialisées	289
3.7. Documentation fonctionnelle	290
3.8. Relève informatique	291
4. Conclusion	293

1. Contexte

Le service 9-1-1 a débuté officiellement ses opérations à Montréal le 1^{er} décembre 1985. Avec l'arrivée des téléphones mobiles, ce service a évolué pour pouvoir recevoir tous les appels des téléphones filaires et des téléphones intelligents. En parallèle, le Centre de communication en sécurité incendie (CCSI) du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) effectuait la répartition des appels et faisait face à une augmentation importante de leur nombre. En 2002, à la suite des fusions municipales, le SIM décida de remplacer son système de répartition devenu obsolète.

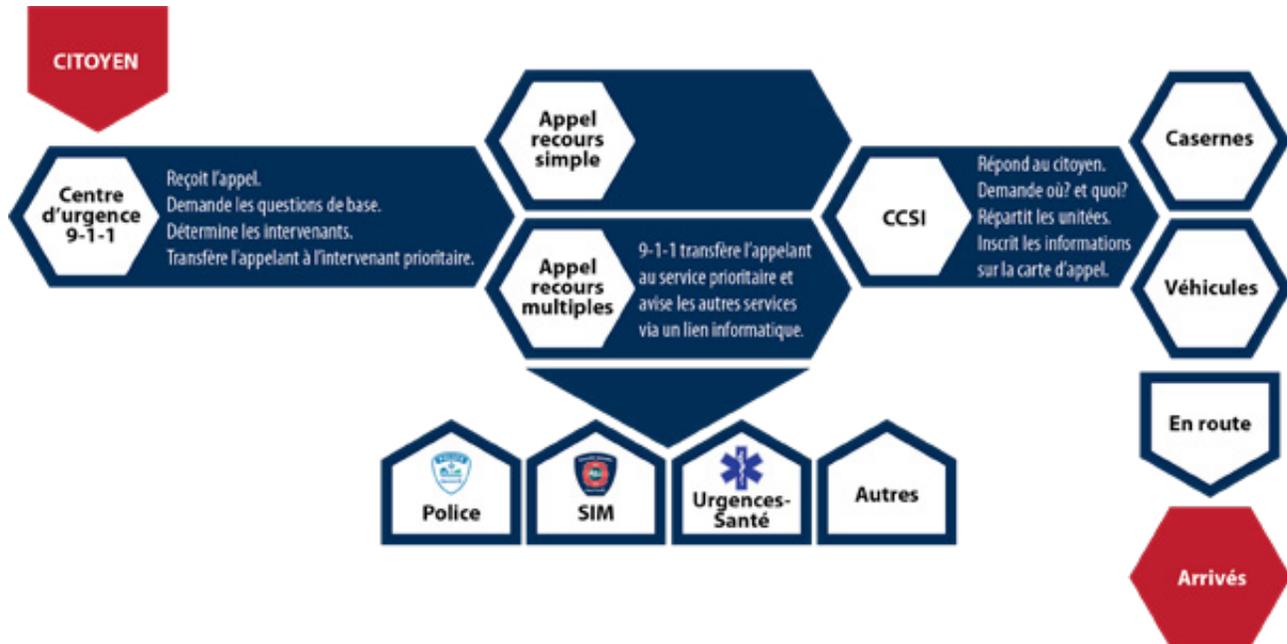
À l'instar des corps de sapeurs-pompiers de plusieurs grandes villes canadiennes, le SIM utilise un système informatique de répartition des appels – soit un système de répartition automatisée par ordinateur (RAO) – communément appelé Artemis depuis novembre 2007. La même année, le SIM a commencé à offrir des soins préhospitaliers d'urgence en tant que premier répondant lors des appels urgents en provenance du 911¹. Le SIM, qui compte 67 casernes, est l'unique corps de ce genre dans toute l'agglomération de Montréal à assurer la sécurité des Montréalaises et Montréalais.

Ainsi, il est crucial pour lutter efficacement contre les incendies et répondre aux appels, que le SIM, plus précisément le CCSI, puisse s'appuyer sur un système performant avec une haute disponibilité visant à distribuer les appels entrants parmi les 2 739 membres du personnel du service. En 2022, ceux-ci ont pris en charge 118 916 interventions d'urgence incendie et à titre de premiers répondants dans la Ville de Montréal (la Ville).

¹ « SIM - Rapport des activités 2021 », page 21.

1.1. Description du système Artemis

Voici le schéma des appels au 911 et du RAO - Artemis du CCSI :



Source: Présentation de la division du CCSI intitulée « Module 1 – Présentation du CCSI aux recrues ».

Artemis est le système RAO du SIM, édité historiquement par un fournisseur de solutions. Ce système traite les appels en provenance des centres d'urgence. Il permet aux agentes et agents du CCSI de coordonner les interventions menées sur le terrain et de dépêcher les ressources à la grandeur du territoire de l'île de Montréal. Comme chaque seconde compte lors des interventions du SIM, l'utilisation d'Artemis permet d'en réduire les délais et d'optimiser les opérations.

Le système Artemis est composé de plusieurs applications reliées à celui-ci permettant aux intervenantes et intervenants du SIM de gérer du début à la fin les urgences :

- ◆ **Artemis version 2.6 (Artemis 2.6)** : ce système constitue le module principal utilisé par le CCSI à travers les ordinateurs des centres de répartition, dans le centre principal et le centre de relève. Il communique avec les modules Artemis mobile et Artemis caserne, ainsi qu'avec Smartemis et Artemis Web.

Celui-ci comporte, notamment, les fonctionnalités de prise d'appel et de traitement de l'appel, de gestion des interventions et des véhicules, de relocalisation², de réassignation des véhicules, de gestion de la cartographie Artemis maps et d'envoi de commentaires ou de consignes.

² Relocalisation : consiste à redistribuer les véhicules en fonction des appels reçus pour assurer une couverture optimale du territoire.

- ◆ **Artemis maps** : cette composante cartographique d'Artemis est utilisée par le CCSI pour planifier, superviser les interventions et permettre aux pompières et pompiers dans les véhicules et casernes de disposer d'une visualisation détaillée du secteur d'intervention.
- ◆ **Artemis mobile** : ce module d'Artemis est installé sur les ordinateurs véhiculaires des camions d'urgence qui communique avec Artemis 2.6. Il fournit des informations dans des cartes pour déterminer, entre autres, le meilleur chemin de déplacement en fonction des fermetures de rues. Il permet aux pompières et pompiers d'enregistrer, en temps réel, leur statut concernant l'appel en cours. De plus, il présente des informations clés liées aux lieux d'interventions telles que les matières dangereuses et l'état de la construction.
- ◆ **Artemis caserne** : ce module d'Artemis est installé sur les ordinateurs des postes de garde des casernes, chacun connecté à une imprimante, pour la réception et l'acquittement des ordres de mission pour les demandes des interventions. Il fournit les informations nécessaires aux pompières et pompiers pour les interventions assignées. Cela permet de déterminer les ressources requises (nombre et type de camions, nombre de pompiers et autres).
- ◆ **Smartemis** : cette application comporte quatre fonctions :
 1. Notifications : recevoir en temps réel les notifications d'intervention dès leur répartition;
 2. Synoptique des interventions : visualisation des détails des interventions;
 3. Synoptique des véhicules : visualisation en temps réel des véhicules et leur statut;
 4. Navigation : comment se rendre vers les lieux d'interventions.Smartemis est utilisée par la direction du SIM ainsi que les pompières et pompiers selon leur profil d'accès.
- ◆ **Artemis Web** : cette application permet d'accéder aux données opérationnelles d'Artemis en dehors des postes utilisateurs (le CCSI, le centre de relève et les casernes) dédiés et à certaines fonctions (p. ex. : les synoptiques des interventions, les synoptiques des véhicules, les historiques des interventions et le chronogramme de l'intervention) depuis un navigateur Internet. Elle est accessible à tout le personnel du SIM avec des restrictions selon leur profil d'accès logique.
- ◆ **Solution Artemis de dépannage (GPRAO)** : c'est la solution Artemis installée sur un poste autonome (portable) pour opérer en mode déconnecté / local en cas de panne du réseau localisé dans le CCSI.
- ◆ **Système de suivi des données opérationnelles (SSDO)** : ce système permet la saisie et la compilation des données opérationnelles des interventions du SIM. La base de données (BD) contient les données en provenance d'Artemis automatiquement retranscrites dans les champs du SSDO. C'est un mécanisme de conciliation des données provenant du RAO, des actions posées et des faits consignés sur les lieux des interventions. Pour fin d'approbation, les gestionnaires du SIM signent les interventions avec l'interface de cette BD.

Ces principales fonctions du système sont l'identification des causes d'incendie, la saisie des données sur les actions posées, la constatation des faits sur les lieux des interventions et la production des rapports pour le ministère de la Sécurité publique.

À la Ville, la gestion du système Artemis est assurée par deux unités d'affaires de la Ville et deux fournisseurs :

- ◆ Le SIM :
 - Le Centre de services – planification stratégique et opérationnelle du SIM effectue du support dans la gestion des accès logiques à Smartemis et Artemis Web le temps du transfert à la Division de la planification opérationnelle du CCSI;
 - Le Centre de services – intervention composé notamment du CCSI du SIM réalise le support aux utilisatrices et utilisateurs et communique leurs besoins d'affaires à la Division Sécurité publique (DSP) du STI;
- ◆ Le STI :
 - La Division solutions d'affaires – systèmes corporatifs de la DSP de la Direction Sécurité publique et justice du Service des technologies de l'information (STI) est responsable des aspects liés aux infrastructures technologiques et fournit du soutien aux opérations et aux projets d'évolution de l'environnement d'Artemis. Celle-ci travaille étroitement avec le fournisseur intégrateur, responsable de l'impartition de l'environnement Artemis;
- ◆ Le fournisseur intégrateur est responsable de la maintenance – l'exploitation et l'évolution – de l'environnement d'Artemis. Il travaille avec le fournisseur de la solution Artemis;
- ◆ Le fournisseur de la solution Artemis (fournisseur de solutions) a développé la solution Artemis et il est l'ultime responsable de faire évoluer ce système selon les besoins du SIM.

2. Objectif de l'audit, critères d'évaluation et portée des travaux

2.1. Objectif de l'audit

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la Gestion du système Artemis du SIM. Nous avons réalisé cette mission conformément à la *Norme canadienne de missions de certification* (NCMC) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de déterminer si les mécanismes de contrôle, mis en place pour la Gestion du système Artemis, permettent une saine gestion ainsi qu'une haute disponibilité du système Artemis du SIM.

2.2. Critères d'évaluation

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances, soit :

1. Gouvernance

Les rôles et responsabilités liés à la gouvernance et à la gestion du système sont documentés, complets, approuvés, à jour et formellement diffusés auprès des parties prenantes et mis en application par ces dernières.

2. Gestion des accès logiques

Un encadrement sur les paramètres d'authentification est défini et appliqué de façon appropriée à Artemis.

Une procédure de gestion des accès logiques (création, modification, révocation, révision, suppression et surveillance des droits d'accès privilégiés) a été développée et est connue et suivie par les parties prenantes à cette gestion.

3. Gestion des correctifs et des mises à jour

Un processus formel de gestion des correctifs et des mises à jour a été défini et est appliqué de façon appropriée.

Un suivi formel et régulier est réalisé avec l'ensemble des parties prenantes à la gestion des correctifs et des mises à jour et les actions appropriées sont appliquées.

4. Gestion des incidents

Une procédure de gestion des incidents a été développée, approuvée, diffusée aux parties prenantes et appliquée par celles-ci ainsi que révisée selon la fréquence prédéfinie.

5. Surveillance

Une surveillance adéquate est effectuée par le fournisseur incluant la définition des niveaux de services et une reddition de comptes à cet égard, ainsi qu'une journalisation d'événements de sécurité prédéfinis qui fait l'objet d'un suivi sur une base régulière.

6. Ressources spécialisées

Des ressources spécialisées en répartition des appels sont en nombre suffisant dans l'ensemble des parties prenantes à la gestion d'Artemis.

Un plan de relève de ressources humaines ainsi qu'un programme de formation sur Artemis sont en place.

7. Documentation fonctionnelle

De la documentation technique couvrant la configuration, l'utilisation et l'environnement a été développée par les parties prenantes à la gestion de ces systèmes (c'est-à-dire le STI, le SIM et le fournisseur intégrateur).

Ces documents sont à jour, approuvés, connus et utilisés par l'ensemble des parties prenantes.

8. Relève informatique

Une relève informatique a été mise en place dont son plan de relève fait l'objet d'un test annuel et, le cas échéant, des plans d'action sont définis et appliqués selon les résultats de ce test.

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

La vérificatrice générale de la Ville applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige de la vérificatrice générale de la Ville qu'elle conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la vérificatrice générale de la Ville s'est conformée aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant d'octobre 2021 à décembre 2022. Ils ont consisté à effectuer des entrevues auprès du personnel, à examiner divers documents et à réaliser les sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir l'information probante nécessaire. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'au 1^{er} mars 2023.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein de l'unité d'affaires audité. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction des unités d'affaires concernées ainsi qu'à la Direction générale de la Ville.

2.3. Portée des travaux

Nos travaux d'audit ont porté sur l'environnement d'Artemis comportant :

- ◆ Artemis 2.6;
- ◆ Artemis Maps;
- ◆ Artemis mobile;
- ◆ Artemis caserne;
- ◆ Smartemis;
- ◆ Artemis Web;
- ◆ Solution Artemis de dépannage (GPRAO);
- ◆ Système de suivis des données opérationnelles (SSDO).

3. Résultats de l'audit

3.1. Gouvernance

Une saine gouvernance d'Artemis consiste à définir avant tout les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes impliquées dans sa gestion. Cela se formalise dans une matrice de responsabilités de type RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté et Informé).

Les parties prenantes à la gouvernance et à la gestion d'Artemis sont le STI, le SIM ainsi que le fournisseur intégrateur en collaboration avec le fournisseur de la solution.

Nous avons constaté que la gouvernance et la gestion d'Artemis sont basées sur un modèle de gouvernance du projet – Système de gestion des interventions (SGI), exploitation et évolution depuis sa première ébauche en 2007. Ainsi, ce modèle est constitué en premier lieu d'un comité de suivi de contrat qui se réunit au besoin selon les enjeux et problèmes en cours. En second lieu se trouve le comité de pilotage du SGI dont les rencontres ont lieu toutes les deux semaines. Ce comité effectue le suivi des incidents et des problèmes, de l'avancement des demandes de changements et rend compte des diverses actions attribuées aux parties prenantes présentes dans l'un ou l'autre des comités.

Nous avons noté que des rôles et responsabilités sont définis dans les documents suivants :

- ◆ Le *Manuel d'organisation de projet* (MOP) aux sections *Rôles et responsabilités* et *Gouvernance* ainsi qu'à l'*Annexe A tableau des responsabilités contractuelles*. C'est l'ultime référence pour les parties prenantes;
- ◆ Le dossier d'exploitation Artemis 2.4 liste aussi des rôles et responsabilités dans le tableau de responsabilité par composante;
- ◆ Les activités journalières d'exploitation et d'évolution du SGI, communément appelées maintenance, incombent au fournisseur intégrateur. Une entente contractuelle est en vigueur à cet effet;
- ◆ Le RACI sur le projet de mise à niveau et modernisation d'Artemis 2.4 daté du 31 octobre 2016 cite les rôles et responsabilités sur les étapes dudit projet.

Ces documents ne sont pas à jour, car la version utilisée actuellement est Artemis 2.6 et non Artemis 2.4. Cependant, ce changement de version est récent (septembre 2022) et ne comporte que des changements mineurs. Des transferts de responsabilités au STI – p. ex. le support niveau 1³ – ne sont pas reflétés ni les changements organisationnels vécus. Une demande de révision du MOP a été entamée auprès du fournisseur intégrateur à cet effet.

Nous considérons que les éléments listés ci-dessus correspondent à une matrice de responsabilités pour Artemis, particulièrement dans le cadre d'un projet imparti au fournisseur intégrateur avec la collaboration du fournisseur de la solution même. Aucune recommandation n'est requise puisque la documentation fonctionnelle est en cours.

³ Le support niveau 1 correspond au centre de services TI qui répond aux appels des utilisateurs et les achemine aux bonnes équipes internes ou externes.

3.2. Gestion des accès logiques

La gestion des accès logiques comporte deux volets, soit les paramètres d'authentification et la procédure de gestion des accès logiques aux systèmes informatiques.

3.2.1. Paramètres d'authentification

Les paramètres d'authentification permettent d'encadrer formellement les identifiants (code usager et mot de passe) utilisés pour se connecter aux systèmes informatiques. Pour ce faire, il est requis de définir un encadrement sur l'authentification et de l'appliquer de façon appropriée dans les systèmes informatiques. Ces paramètres d'authentification portent sur l'utilisation d'un code usager et la stratégie de mots de passe. C'est-à-dire la longueur minimale, la complexité, la période de validité et l'historique des mots de passe ainsi que le nombre de tentatives infructueuses, la durée du verrouillage des comptes et autres.

Nous avons constaté les éléments suivants :

Artemis 2.6 et son sous-menu Artemis maps

Les utilisateurs d'Artemis avec un accès en écriture à Artemis ne peuvent se connecter qu'à partir de leur poste de travail situé dans les locaux du CCSI sous la surveillance d'un superviseur.

L'authentification à Artemis 2.6, et à son sous-menu Artemis maps, s'effectue avec des identifiants dont le format du compte usager varie selon sa fonction. L'équipe du CCSI utilise des comptes personnels qui peuvent être réassignés après des départs.

Un fichier externe est utilisé par le SIM pour contrôler l'utilisation de ces comptes. Ceux-ci sont associés à une utilisatrice ou un utilisateur via leur matricule. La méthode d'authentification implantée dans Artemis 2.6 n'est pas munie des fonctionnalités – la longueur, la complexité ainsi que l'historique des mots de passe – permettant de se conformer aux encadrements de gestion des accès établis par la Ville (la Directive sur la gestion des accès logiques ainsi que le Standard sur la gestion des accès logiques datés respectivement de juillet 2020 et janvier 2021).

Une mauvaise configuration des paramètres d'authentification pourrait permettre à des personnes malintentionnées d'obtenir des accès non autorisés à Artemis et à ses composantes.

RECOMMANDATION

3.2.1.A.

Nous recommandons à la Division Sécurité publique de la Direction Sécurité publique et justice du Service des technologies de l'information et au Service de sécurité incendie de Montréal, avec la collaboration du fournisseur intégrateur, d'analyser les options envisageables afin d'augmenter la robustesse des paramètres d'authentification d'Artemis 2.6 selon le Standard de gestion des accès logiques.

Artemis mobile et Artemis caserne

Aucune authentification humaine n'est requise pour accéder à Artemis mobile et à Artemis caserne. Leur authentification à Artemis 2.6 est exécutée de façon automatique à travers un script (utilisant l'adresse IP et la localisation physique de la machine – poste de travail ou ordinateur véhiculaire – dans une caserne ou un véhicule). Ces systèmes n'octroient aucun accès privilégié. Ces postes sont utilisés pour fournir aux pompières et pompiers des informations d'interventions en temps réel afin de répondre efficacement aux appels des citoyennes et citoyens assignés. Ils doivent être actifs 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

Smartemis et Artemis Web

L'authentification à l'application mobile Smartemis, du même fournisseur de solution qu'Artemis, est effectuée uniquement lors de son installation dans le téléphone intelligent. Il est requis de fournir le numéro de matricule, le code U et le numéro de téléphone. Une fois Smartemis installée, elle n'exige plus d'informations d'authentification à l'utilisatrice ou l'utilisateur. Exceptionnellement, les six gestionnaires peuvent ajouter un autre dispositif dans l'utilisation de Smartemis.

L'authentification à Artemis Web s'effectue avec le code U, pour les gestionnaires, et avec le numéro de matricule de l'employé, pour les équipes opérationnelles et les pompières et les pompiers ainsi que le mot de passe d'Artemis 2.6. L'option d'installer un annuaire pour Artemis Web dans l'extranet⁴ n'a pas été déployée suivant les discussions entre les parties prenantes.

Les utilisatrices et utilisateurs de Smartemis et d'Artemis Web (accessible de l'intranet Ville seulement) consultent des informations issues d'Artemis 2.6. Aucune transaction ni mise à jour des informations n'est permise ni possible. Ces deux systèmes utilisent l'authentification d'Artemis 2.6. Le mot de passe est normalement le numéro de matricule. Le SIM privilégie la haute disponibilité et la simplicité d'accès.

Nous jugeons que l'authentification à Smartemis et Artemis Web est adéquate. Aucune recommandation n'est requise.

⁴ L'extranet est un réseau privé contrôlé entre partenaires tandis que l'intranet d'une organisation est accessible uniquement aux employés.

GPROAO (solution Artemis de dépannage)

GPROAO est une solution Artemis de dépannage, accessible en mode multi-utilisateur et sur un poste autonome. La version multi-utilisateur est utilisée lorsque les serveurs d'Artemis tombent en panne. Cette solution n'offre pas de communication avec les casernes. Depuis novembre 2022, lors du retour à la situation normale (c'est-à-dire à la fin d'une panne), les données de GPROAO sont synchronisées automatiquement avec le SSDO.

Le GPROAO, en mode multi-utilisateur et en mode autonome, ne requiert ni un compte usager ni un mot de passe. Le mode multi-utilisateur requiert la saisie du numéro de poste.

Le poste autonome GPROAO est dans un local sécurisé accessible uniquement par le personnel du CCSI.

Aucune recommandation n'est requise.

Système de suivi des données opérationnelles (SSDO)

Créée en 2001, SSDO est une application de création de rapports qui reprend toutes les données associées à une intervention et les classe sous forme de registre consultable. Deux formats de rapport sont associés à une intervention : celui consulté par le personnel répartiteur et celui à remplir par les pompières et pompiers. Toutes les 10 secondes, SSDO reçoit les interventions d'Artemis.

SSDO est uniquement accessible depuis un poste de travail de la Ville à l'interne ou à travers le VPN⁵, et ce, à partir de l'Intranet du SIM. L'authentification à la BD SSDO s'effectue avec le mot de passe – selon la politique de mots de passe de la Ville – combiné avec le code U, pour les gestionnaires, et avec le numéro de matricule de l'employé, pour les équipes opérationnelles et les pompières et les pompiers.

Aucun des paramètres d'authentification – longueur, complexité et historique des mots de passe – de cette politique de mots de passe n'est conforme au Standard sur la gestion des accès logiques de la Ville. Cependant, les paramètres pourraient être changés à la demande du SIM pour s'y conformer. Aucune modification n'a été réalisée pour en faciliter l'accès aux pompiers.

Des paramètres d'authentification non robustes pourraient permettre à des ressources non autorisées d'accéder aux rapports.

RECOMMANDATION 3.2.1.B.

Nous recommandons à la Division Sécurité publique de la Direction Sécurité publique et justice du Service des technologies de l'information, et au Service de sécurité incendie de Montréal d'analyser la pertinence d'augmenter la robustesse des paramètres d'authentification du Système de suivi des données opérationnelles.

⁵ Le VPN est un réseau privé virtuel qui permet de relier deux ordinateurs distants par une seule et même connexion privée, ou tunnel, tout en utilisant une infrastructure réseau de plus grande taille, comme Internet ou un réseau étendu. Une fois activé, un VPN fait office de connexion directe à un réseau privé.

3.2.2. Procédure de gestion des accès logiques à hauts privilèges

Une procédure de gestion des accès logiques détaille la marche à suivre pour la création, la modification, la révocation, la révision, la suppression de comptes et la surveillance des droits d'accès logiques, plus particulièrement les accès privilégiés. En effet, les accès à hauts privilèges sont octroyés notamment à des administrateurs de systèmes et à des ressources autorisées nécessitant des accès plus étendus aux données pour l'exécution de leurs tâches.

Cette procédure devrait couvrir notamment les éléments suivants :

- ◆ L'utilisation limitée et restreinte des accès privilégiés aux ressources autorisées;
- ◆ L'approbation formelle de toutes demandes d'utilisation d'un compte avec des accès privilégiés;
- ◆ La suppression des comptes usagers inutilisés suspendus pour une certaine période;
- ◆ La révision régulière des droits d'accès associés aux comptes;
- ◆ La surveillance des comptes à hauts privilèges.

Nous avons constaté que le Standard de gestion des accès logiques de janvier 2021 comporte des exigences spécifiques pour les comptes à hauts privilèges. Ces exigences devraient se retrouver détaillées dans une procédure de gestion des accès logiques fournissant les étapes à suivre lors de la création, la modification, la révocation, la révision, la suppression et la surveillance des droits d'accès logiques pour ce type de comptes.

Nous avons constaté les éléments suivants :

Artemis 2.6 et son sous-menu Artemis maps

Aucune procédure de gestion des accès logiques privilégiés à Artemis n'a été développée, approuvée et diffusée aux parties prenantes conformément au Standard de gestion des accès logiques de janvier 2021.

Seules la création des utilisateurs et l'association des profils aux utilisateurs sont décrites dans le document « Formation aux administrateurs » du fournisseur de la solution.

Deux entités distinctes ont des accès privilégiés, soit le fournisseur intégrateur qui assure le support et la maintenance d'Artemis et certains membres du personnel du SIM. Depuis le printemps 2021, à la demande de la gestionnaire en chef de la Division Centre de communication d'urgence, le fournisseur intégrateur traite et ferme toutes les demandes d'accès logiques.

Toutefois, des processus de gestion des accès logiques pour la création et la modification des accès privilégiés sont en place. Contrairement à la règle générale, les comptes usagers sont désactivés et les droits d'accès demeurent associés aux comptes après leur départ. Par conséquent, aucune révocation des droits d'accès ni de suppression de compte ne sont réalisées. De plus, aucune révision ni surveillance des droits d'accès ne sont effectuées.

Jusqu'au départ de l'ancienne gestionnaire en avril 2022, les demandes d'accès logiques à hauts privilèges étaient traitées directement dans le système. Nous n'avons pas obtenu de documents probants à cet effet. Un formulaire de création a été implanté en novembre 2022

par le fournisseur intégrateur lors de nos travaux.

En l'absence de demandes de création, de modification et de révocation des accès logiques privilégiés au système Artemis, aucun test d'efficacité n'a été réalisé pour la période d'octobre 2021 à septembre 2022. Par contre, nous avons constaté qu'aucun compte obsolète n'était présent dans les listes d'utilisateurs privilégiés à Artemis 2.6.

L'absence d'une procédure de gestion des accès logiques à hauts privilèges pourrait occasionner une mauvaise gestion de ce type d'accès allant jusqu'à l'attribution d'accès non autorisés à Artemis 2.6 et ses données.

RECOMMANDATION 3.2.2.A.

Nous recommandons à la Division Sécurité publique de la Direction Sécurité publique et justice du Service des technologies de l'information, et au Service de sécurité incendie de Montréal, avec la collaboration du fournisseur intégrateur, de développer, d'approuver et de diffuser une procédure de gestion des accès logiques privilégiés applicable au système Artemis 2.6.

Artemis mobile et Artemis caserne

Lorsqu'une caserne et un véhicule sont intégrés à Artemis 2.6, les ordinateurs sont configurés avec des scripts pour effectuer une connexion automatique par le fournisseur intégrateur. Ainsi, aucune gestion des accès logiques privilégiés ne s'applique à Artemis mobile et Artemis caserne.

Aucune recommandation n'est requise.

Smartemis et Artemis Web

Le fournisseur intégrateur traite et ferme les demandes de gestion des accès logiques à Smartemis et Artemis Web du SIM. Les accès privilégiés sont uniquement octroyés à six ressources du SIM, au fournisseur intégrateur et au fournisseur de la solution Artemis 2.6.

Aucune procédure de gestion des accès logiques privilégiés à Smartemis et Artemis Web n'a été développée, approuvée et diffusée aux parties prenantes conformément au Standard de gestion des accès logiques de janvier 2021.

Toutefois, dans l'ensemble, les processus appliqués sont adéquats. Un formulaire Google est utilisé pour l'approbation des demandes d'accès à Smartemis sur un téléphone personnel.

En l'absence de demandes de création, de modification et de révocation des accès privilégiés à Smartemis et à Artemis Web, aucun test d'efficacité n'a été réalisé pour la période d'octobre 2021 à septembre 2022. Par contre, nous avons constaté qu'aucun compte obsolète n'était présent dans les listes d'utilisateurs privilégiés à ces deux systèmes.

L'absence d'une procédure de gestion des accès logiques à hauts privilèges pourrait occasionner une mauvaise gestion de ce type d'accès, allant jusqu'à l'attribution d'accès non autorisés aux données d'Artemis 2.6 accessibles à travers les systèmes Smartemis et Artemis Web.

RECOMMANDATION
3.2.2.B.

Nous recommandons à la Division Sécurité publique de la Direction Sécurité publique et justice du Service des technologies de l'information, et au Service de sécurité incendie de Montréal, avec la collaboration du fournisseur intégrateur, de développer, d'approuver et de diffuser une procédure de gestion des accès logiques privilégiés applicable à Smartemis et Artemis Web.

GPRAO (mode multi-utilisateur et poste autonome)

Cette application ne requiert ni de compte usager ni de mot de passe et fonctionne uniquement avec un compte administrateur système. Ainsi, aucune gestion des accès logiques privilégiés ne s'applique à celle-ci.

Aucune recommandation n'est requise.

SSDO (Système de suivi des données opérationnelles)

Les processus de création, de modification et de révocation des droits d'accès passent par l'utilisation de l'outil de gestion des services TI pour l'ouverture et la fermeture d'une demande d'accès à SSDO. Aucune procédure formelle de gestion des accès logiques n'a été développée par l'équipe de la DSP de la Direction Sécurité publique et justice du STI responsable de SSDO. Cependant, outre les huit spécialistes pour SSDO du STI, deux gestionnaires du SIM ont des droits d'accès privilégiés (accès à tous les écrans et aux rapports SSDO).

Cette division utilise une application de pilotage pour réaliser cette gestion des accès logiques. Une équipe de cinq personnes traite ces demandes d'accès à SSDO pour le SIM. Les processus de création et de modification sont adéquats. Cependant, lors d'un départ, le SIM ne crée pas de demande de révocation des droits d'accès et le compte demeure donc actif.

Une seule demande de création des accès privilégiés à SSDO a été réalisée pour la période d'octobre 2021 à septembre 2022, respectant les saines pratiques. Aucune demande de modification ou de révocation des accès privilégiés à SSDO n'a été réalisée dans cette période. Nous avons constaté qu'aucun compte obsolète n'était présent dans les listes d'utilisateurs privilégiés à ce système.

Le nombre d'utilisateurs étant restreint, les impacts de l'absence d'une procédure de gestion des accès logiques privilégiés à SSDO sont faibles. Par conséquent, aucune recommandation n'est requise.

3.3. Gestion des correctifs et des mises à jour

Les mises à jour d'un système RAO comme Artemis sont complexes, car il doit toujours être disponible. Ainsi, il faut éviter des changements qui auraient des impacts significatifs sur les opérations du SIM. Chaque seconde dans ce service est précieuse. Il est crucial de maintenir Artemis le plus stable possible.

Le fournisseur intégrateur est responsable de l'évolution d'Artemis pour la Ville, avec la

collaboration du fournisseur de solution.

Nous avons constaté que le processus de gestion des correctifs et des mises à jour mis en place depuis plusieurs années est connu et utilisé par les parties prenantes concernées.

Nous avons été informés des éléments suivants de ce processus :

- ◆ Il couvre les correctifs et les mises à jour suivant un incident, une anomalie sur Artemis ou une Demande de changement (DDC). Le fournisseur intégrateur le prend en charge et travaille avec le fournisseur de la solution pour développer un correctif en suivant son processus de certification. Des tests ont lieu du côté du fournisseur dans l'environnement de laboratoire, avec sa grille de tests, et le SIM effectue des tests opérationnels dans son environnement de formation dans le but de donner son accord pour l'implantation finale. Dans le cas contraire, les défaillances soulevées par le SIM sont transmises au fournisseur intégrateur et ce dernier les renvoie au fournisseur de la solution jusqu'à l'acceptation finale du SIM;
- ◆ La planification du déploiement d'un correctif prend en compte s'il est urgent ou non. Le STI, après avoir reçu la grille de tests du SIM, rédige un rapport d'acceptation dûment documenté pour approbation par le comité de pilotage du SGI et une plage horaire est déterminée. Le STI remplit la fiche du Comité d'approbation des changements (CAC) avec la documentation requise par celui-ci. Le STI présente au CAC le type d'intervention, son impact et la procédure de retour en arrière. Une fois son autorisation obtenue, il en informe le SIM par courriel. La date de déploiement est déterminée selon le calendrier de changements autorisé par le CAC pour assurer la disponibilité des équipes essentielles à Artemis. Une communication du déploiement planifié est effectuée auprès des équipes du STI visées ainsi qu'aux chefs de section du SIM;
- ◆ Lors du déploiement des mises à jour et des correctifs, les actions nécessaires sont effectuées pour que celui-ci se réalise sans affecter la production. Ensuite, le fournisseur intégrateur communique avec le SIM. Les parties prenantes vérifient le bon fonctionnement du système Artemis, car des problèmes non reliés aux correctifs pourraient survenir. S'il s'avère que cette situation se présente, le STI les documente pour qu'ils soient corrigés par le fournisseur intégrateur;
- ◆ Tous les correctifs et mises à jour sont discutés et suivis lors des rencontres aux deux semaines du comité de pilotage.

Nous avons constaté que ce processus de gestion des correctifs et des mises à jour d'Artemis a été respecté et appliqué entièrement lors de l'implantation d'Artemis 2.6. Il comportait deux correctifs, une évolution et aucune DDC. De plus, ce processus respecte les saines pratiques en matière de documentation, d'évaluation de l'impact, de priorisation et d'autorisation, du suivi, du contrôle de qualité et de fermeture.

Bien que tout ceci soit en place, ce n'est pas consigné par écrit dans une procédure formelle de gestion des correctifs et des mises à jour d'Artemis, chaque étape est documentée dans un livrable approprié.

L'absence d'une procédure de gestion des correctifs et des mises à jour d'Artemis pourrait occasionner des écarts dans l'application des étapes à suivre pour ce système critique.

RECOMMANDATION

3.3.A.

Nous recommandons à la Division Sécurité publique de la Direction Sécurité publique et justice du Service des technologies de l'information, et au Service de sécurité incendie de Montréal, avec la collaboration du fournisseur intégrateur, de développer, d'approuver et de diffuser une procédure de gestion des correctifs et des mises à jour.

3.4. Gestion des incidents

Un incident est un événement non planifié pouvant causer une interruption ou une dégradation de service. Ainsi, une saine gestion des incidents vise à rétablir le service le plus rapidement possible de concordance avec les niveaux de services définis contractuellement.

Nous avons constaté que le processus de gestion des incidents d'Artemis est constitué d'une documentation développée par le STI, avec la collaboration du SIM, et par le fournisseur intégrateur accessible à toutes ces parties prenantes. Elle se détaille comme suit :

- ◆ « Arbre de décision – Système de gestion des interventions (SGI) et Artemis (SIM) V02.2 » : ce document est utilisé pour transférer l'incident à l'équipe la plus appropriée;
- ◆ « Documents de connaissance sur le SGI et Artemis » : ils décrivent comment créer un incident et le fonctionnement du support d'Artemis du CDS auprès du fournisseur intégrateur ainsi que les groupes de support.

Ces procédures de gestion des incidents applicables à Artemis se trouvent dans l'outil de gestion des services TI.

Nous avons été informés que la gestion des incidents incombe en premier lieu au fournisseur intégrateur. Après la saisie des incidents par le Centre de service TI (CDS), celui-ci traite tous les incidents et les ferme dans l'outil de gestion des services TI. Ainsi, la procédure de gestion des incidents du fournisseur est régie par l'entente contractuelle avec la Ville.

Lors de la tenue du comité de pilotage du SGI aux deux semaines, les parties prenantes liées au SGI (c'est-à-dire, au minimum, le chef de projet du fournisseur intégrateur, une ressource du STI, une ressource des opérations du SIM et une ressource du CCSI avec, au besoin, d'autres participants) effectuent le suivi des incidents, dont les incidents majeurs et les problèmes vécus par les utilisatrices et utilisateurs.

Nous avons sélectionné aléatoirement, à partir de la liste d'incidents obtenue du STI, 14 incidents sur les 135 incidents de priorité⁶ critique, élevée et modérée ainsi qu'un incident sur les 11 incidents de priorité faible survenus au cours de la période du 1^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022. Cette liste comportait un seul incident de priorité critique et 127 de priorité élevée. Notre échantillon d'incidents se détaille comme suit :

- ◆ 1 incident de priorité critique;
- ◆ 12 incidents de priorité élevée;
- ◆ 1 incident de priorité modérée;
- ◆ 1 incident de priorité faible.

Dans l'application de la procédure de gestion des incidents, nous avons constaté :

Aucun mécanisme d'alertes automatisées n'est en place pour le signalement d'un incident causé par un problème applicatif dans l'environnement Artemis. Cependant, le personnel du CCSI étant présent 24 heures par jour, 7 jours par semaine et 365 jours par année, détecterait en temps réel ces problèmes.

Le cheminement d'une alerte d'un incident se déroule comme suit : un appel est fait par le CCSI vers le CDS qui le transfère au fournisseur intégrateur pour le soutien. Tous les incidents nécessitent l'intervention de ce fournisseur. Une équipe de 7 personnes du CDS est dédiée au support du SIM.

Le processus de gestion des incidents au CDS respecte les saines pratiques en ce qui concerne la documentation, la classification et la priorisation, la catégorisation jusqu'à la résolution et la fermeture de l'incident. Tout appel du quartier général au CDS est toujours jugé urgent. Un processus d'escalade d'un incident majeur a été implanté pour Artemis. L'équipe du CDS dédié au SIM et le chef des incidents majeurs prennent en charge l'incident. Cette pratique vise à coordonner le travail avec les parties prenantes requises. Autrement, le SIM communique directement avec le STI afin de maintenir les gestionnaires informés de la panne et de son évolution.

Comme le fournisseur intégrateur n'a pas de mécanismes d'alertes automatisées permettant de détecter en temps réel une panne, il dépend des appels du SIM en premier lieu.

L'absence de mécanismes d'alertes automatisées dans Artemis pourrait accroître les délais de prise en charge d'un incident critique.

RECOMMANDATION **3.4.A.**

Nous recommandons au Service des technologies de l'information et au Service de sécurité incendie de Montréal, avec la collaboration du fournisseur intégrateur, d'analyser la pertinence d'implanter des alertes automatisées en temps réel en cas de panne du système Artemis.

⁶ La priorité de l'incident est la conjonction de l'impact et de l'urgence. La priorité va permettre d'identifier l'importance relative des incidents les uns par rapport aux autres, et d'affecter les ressources en conséquence.

3.5. Surveillance

La surveillance active s'effectue avec un outil permettant de voir en temps réel les activités ou les transactions en cours sur un système informatique. La journalisation des événements de sécurité (c'est-à-dire la surveillance passive) vise à conserver une trace – qui fait quoi et quand – en tout temps dans un système informatique. Cela s'applique spécialement pour les comptes usagers avec des privilèges élevés (« super users »).

Nous avons constaté que des niveaux de services sont définis dans le MOP pour l'exploitation et l'évolution d'Artemis. Un des niveaux de service toujours sous la responsabilité du fournisseur est le suivant :

- ◆ Taux de disponibilité du RAO (Artemis) = (le temps de la période – le temps de panne – le temps de maintenance) / par le temps de la période. Ce critère de qualité des services de maintenance du fournisseur doit atteindre le seuil de 99.5 % (selon les informations obtenues pour 2022, aucune panne n'est advenue). Dans le cas contraire, une analyse sera déclenchée pour trouver la cause et définir les actions correctives qui s'imposent.

Le fournisseur de service réalise la surveillance qui lui incombe pour le volet applicatif. Il utilise un outil pour surveiller les serveurs Artemis et les bases de données ainsi que pour vérifier l'état de la connexion. Aucune alerte automatisée n'a été déployée de leur côté.

Le fournisseur a aussi un outil de surveillance opérationnelle des interfaces à Artemis (GPRAO, SSDO, bornes-fontaines). Pour leur part, le STI utilise des outils de surveillance pour l'infrastructure sous-jacente à Artemis qui permettent de s'assurer du bon état des serveurs et du réseau.

Également, le SIM a un outil de surveillance opérationnelle en ce qui a trait à la synchronisation du GPRAO. De plus, comme le service est offert 24 heures par jour, 7 jours par semaine et 365 jours par année, l'équipe du CCSI détecte, en temps réel, toute panne ou tout problème de performance d'Artemis.

Nous avons noté que le suivi des niveaux de service ainsi que l'annonce de toute future intervention du STI pouvant avoir un impact sur l'environnement Artemis sont réalisés lors des rencontres du comité de pilotage. Le tout étant coordonné en collaboration avec les ressources du STI, du SIM et du fournisseur de service.

Reddition de comptes

Nous avons constaté que des tableaux de bord sont créés par le fournisseur comme convenu, et ce, sur les niveaux de service définis dans l'entente de service. Pour donner suite à la prise en charge par la Ville du guichet unique, des infrastructures et du réseau pour le SGI, le SIM a demandé une refonte du tableau de bord du SGI. Ce tableau a été revu afin de porter uniquement sur le niveau de service du temps en service, temps d'indisponibilité et le pourcentage de disponibilité du SGI incluant l'environnement d'Artemis.

Nous avons été informés que le tableau de bord n'a pas été envoyé systématiquement chaque mois aux destinataires du STI et du SIM en 2022. La liste des destinataires est en révision. Le STI a fait des demandes ponctuelles pour analyser la pertinence des métriques, le temps de maintenance et des pannes avant la remise en place du tableau de bord mensuel. De plus,

lors du comité de pilotage, toutes les parties prenantes à la gestion des incidents revoient le tableau de bord du mois en cours comportant le récapitulatif depuis le début de l'année.

Compte tenu de ces éléments, aucune recommandation n'est nécessaire.

3.6. Ressources spécialisées

Artemis provient d'un fournisseur de solutions spécialisé en système de répartition des appels automatisé par ordinateur. Un fournisseur distinct exécute la fonction d'intégrateur et de responsable de l'évolution et de l'exploitation de l'environnement Artemis selon l'entente de service conclue avec la Ville. C'est surtout lui qui possède toute la connaissance pointue de cet environnement. Lors d'un changement majeur et même mineur, le fournisseur intégrateur travaille conjointement avec le fournisseur de la solution Artemis ainsi que le STI et le SIM.

Nous avons constaté les éléments suivants :

Service des technologies de l'information (STI)

Au sein de la Division Solutions d'affaires – systèmes corporatifs de la DSP, personne n'est spécialisée au système Artemis. C'est le fournisseur intégrateur qui est l'expert dans ce domaine avec une équipe dédiée pour la Ville. Cependant, cette division du STI soutient le fournisseur dans la gestion de cet environnement et travaille avec un concept de collaboration et de priorité des tâches.

Aucune ressource n'est disponible en tout temps pour répondre aux appels du SIM. Le but est d'accompagner le SIM pour servir d'interface auprès du fournisseur intégrateur. Les 13 ressources de cette équipe – 3 en lien direct avec Artemis et 11 disponibles sur demande selon le besoin – ainsi que les 11 ressources en soutien des autres équipes du STI (p. ex. un chargé de projet, un administrateur, un analyste TI, un chargé d'opération) représentent un nombre suffisant de ressources spécialisées en soutien aux opérations et projets touchant l'environnement d'Artemis.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

Service des incendies de Montréal

Le Centre de communication du service incendie du SIM est constitué d'une soixantaine de ressources dont trois ont des accès administrateurs à Artemis et effectuent le lien entre ce centre, le fournisseur intégrateur ainsi que le DSP du STI. Cette équipe composée principalement de préposés (c'est-à-dire répartiteurs et opérateurs radio), d'une préposée principale pour le traçage des types de camions et des types d'interventions, ainsi que de gestionnaires superviseurs et d'une cheffe de division sont majoritairement des utilisatrices et utilisateurs finaux d'Artemis.

Une réorganisation a eu lieu au SIM en août 2022. En fonction de celle-ci, le SIM doit revoir la constitution de ses équipes, dont les besoins réels de ressources en soutien à l'utilisation d'Artemis. La formation sur Artemis découle principalement de la documentation en provenance du fournisseur ainsi que des documents internes développés pour les préposés.

Nous jugeons que le nombre de ressources spécialisées en soutien est adéquat. Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.7. Documentation fonctionnelle

L'environnement d'Artemis est composé de plusieurs composantes et modules interreliés. Une documentation fonctionnelle à jour permet d'assurer un support, une exploitation et évolution de l'environnement ainsi qu'un transfert de connaissances aux ressources spécialisées.

La documentation technique a été développée principalement par le fournisseur de la solution Artemis ainsi que par l'intégrateur pour la Ville. Ce dernier traite tout changement technique relié à Artemis et est responsable de leur documentation. Le SIM, pour sa part, a développé de la documentation de formation pour ses préposés accessible dans Artemis. Depuis 2017, la configuration d'Artemis est sous la responsabilité de l'intégrateur.

Nous avons constaté que d'autres documents ont été développés et approuvés avec la collaboration de l'ensemble des parties prenantes, notamment :

- ◆ Dossier d'exploitation Artemis 2.4 (RUN BOOK) daté du 26 août 2020 : ce document porte sur le projet de mise à niveau et de modernisation des systèmes de répartition des interventions d'urgence Artemis 2.4. Il définit les méthodes d'exploitation du projet et vise à soutenir le maintien des activités ainsi que de définir les opérations usuelles à effectuer sur le système. De plus, il contient, notamment, une description technique, plusieurs schémas dont un schéma réseautique de l'environnement Artemis ainsi qu'un diagramme de flux de données d'applications Artemis 2.4 sans Smartemis et Artemis Web. Ces derniers sont en production depuis octobre 2020;
- ◆ MOP daté du 10 février 2020 : ce document est considéré comme l'ultime référence pour toutes les parties prenantes. Il couvre l'organisation de projet pour l'exploitation et l'évolution du SGI dont l'environnement d'Artemis fait partie intégrante. Cette version du document devrait constituer une mise à jour annuelle pour refléter les divers changements entendus entre le fournisseur de service et la Ville. Celle-ci porte sur la mise en service le 14 novembre 2018 d'Artemis version 2.4, d'Artemis Maps et d'une nouvelle architecture de serveurs virtuels.

L'ensemble de cette documentation existante porte sur la version d'Artemis 2.4. Depuis, ce système est passé à la version 2.5 le 8 octobre 2020 et tout récemment à la version 2.6 le 7 septembre 2022.

Nous avons été informés qu'une démarche a été entamée avec le fournisseur de service en septembre 2022 pour réaliser la revue annuelle du MOP en raison de l'implantation d'Artemis 2.6. Le dossier d'exploitation Artemis 2.4 est un document plus complexe à mettre à jour.

Une documentation fonctionnelle non complète et non à jour du système Artemis pourrait affecter le processus d'ajout de fonctionnalités, l'analyse de la cause profonde d'un problème ainsi que la qualité du service offert.

RECOMMANDATION

3.7.A.

Nous recommandons au Service des technologies de l'information et au Service de sécurité incendie de Montréal, avec la collaboration du fournisseur intégrateur, de réviser et mettre à jour les documents techniques, notamment, le Manuel d'organisation de projet et le dossier d'exploitation du système Artemis.

3.8. Relève informatique

Pour le fonctionnement d'Artemis, il y a des procédures à maîtriser et des méthodes variées pour toujours assurer la disponibilité du service en tout temps. La relève informatique vise justement à assurer cette disponibilité. Pour ce faire, il est primordial d'avoir un plan de relève informatique complet et à jour, un environnement de relève reproduisant l'environnement de production et d'effectuer des tests de relève annuels. Ces derniers permettent de soulever tous les problèmes et d'y remédier avec des plans d'action, d'améliorer la performance et de mettre à jour l'environnement de relève.

Plan de relève informatique

Nous avons constaté qu'un plan de relève informatique a été développé, couvrant l'environnement d'Artemis et toutes les composantes du SGI du SIM. Cela a été réalisé avec la collaboration de l'ensemble des parties prenantes concernées par cette relève, soit le fournisseur intégrateur, les différentes équipes du STI et le SIM. L'objectif est de documenter la relève du SGI du SIM suite à une interruption due à un incident majeur.

Nous avons constaté dans le MOP que le fournisseur est responsable de fournir la documentation pour les procédures de relève de l'environnement d'Artemis sous sa responsabilité. Lors d'une relève du SGI en cas de désastre, l'équipe de soutien du fournisseur exécute alors ces procédures de relève prévues et documentées.

Nous avons été informés que le « Plan de relève Service de Répartition » SIM est en cours de révision et de mise à jour suivant les changements sur la téléphonie d'octobre 2022. D'autres changements sont à prévoir sur le système de caserne en 2023. L'implantation d'Artemis 2.6 le 7 septembre 2022 constitue des évolutions mineures sans impact sur le PRI. Nous avons constaté qu'il comporte toutes les informations sur la partie informatique et sur la partie télécommunication attendues d'un tel plan. De plus, ce plan est mis à jour annuellement et à chaque changement important des composantes de l'environnement informatique. Il fait l'objet d'une approbation par les directions visées du STI et du SIM. Sa diffusion est effectuée à travers une plate-forme interne accessible seulement aux ressources autorisées des diverses équipes internes du STI, du SIM et du fournisseur.

Nous avons été informés que peu importe l'incident majeur concernant le volet informatique du SGI du SIM, la bascule vers le site secondaire fait essentiellement intervenir l'équipe du fournisseur intégrateur pour l'activation du système Artemis. En ce qui concerne les infrastructures redondantes, la bascule est automatique.

Environnement de relève informatique du système Artemis

Nous avons constaté qu'un environnement de relève informatique d'Artemis a été déployé dans deux salles de traitement des données situées dans deux sites distincts éloignés. La télécommunication dispose d'une redondance avec deux opérateurs publics distincts. Finalement, le système informatisé de gestion d'appels d'urgence (consoles téléphoniques) permettant au CCSI de traiter les appels d'urgence et administratifs est en redondance active.

Test du plan de relève

Nous avons constaté que le plan de relève fait l'objet d'un test annuel et qu'il est également utilisé lors des changements importants planifiés. Un post-mortem est produit lors d'enjeux ou de problèmes et des plans d'action sont définis pour rectifier la situation. Or, le dernier test annuel de 2021 n'a soulevé aucun problème.

Nous jugeons que la relève informatique est adéquate. Aucune recommandation n'est nécessaire.

4. Conclusion

Globalement, nous concluons que la Ville de Montréal (la Ville) a mis en place les mécanismes de contrôle assurant une saine gestion du système Artemis.

En effet :

- ◆ les rôles et responsabilités des parties prenantes à la gouvernance et la gestion d'Artemis sont documentés;
- ◆ le processus appliqué lors de l'implantation de la nouvelle version d'Artemis a respecté, à chaque étape, les saines pratiques de gestion des correctifs et des mises à jour;
- ◆ la surveillance des niveaux de services rendus par le fournisseur intégrateur s'effectue au comité de pilotage;
- ◆ les ressources humaines spécialisées en soutien à Artemis sont en nombre suffisant;
- ◆ aucun compte utilisateur obsolète avec de hauts privilèges n'est présent dans Artemis et ses composantes;
- ◆ un plan de relève informatique adéquat de l'environnement Artemis est testé régulièrement.

Cependant, certains éléments nécessitent des améliorations :

- ◆ Les paramètres d'authentification d'Artemis 2.6 ne respectent pas le standard de gestion des accès logiques de la Ville. Par contre, tout accès en écriture sur Artemis n'est permis qu'à partir d'un poste de travail installé dans les locaux du Centre de communication en sécurité incendie (CCSI) du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) sous la surveillance d'un superviseur;
- ◆ La procédure sur la gestion des accès logiques à hauts privilèges d'Artemis 2.6, de Smartemis ainsi que d'Artemis Web n'est pas documentée;
- ◆ La procédure de gestion des correctifs et des mises à jour en production d'Artemis n'est pas documentée;
- ◆ Le maintien à jour de la documentation fonctionnelle de l'environnement d'Artemis ne se fait pas systématiquement à chaque changement. Néanmoins, Artemis 2.6, implantée en septembre 2022, diffère peu de la version 2.5;
- ◆ Aucun mécanisme d'alertes automatisées n'est en place pour le signalement d'un incident dans l'environnement Artemis. Cependant, le personnel du CCSI, étant présent en tout temps, détecterait en temps réel tout problème de production.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluation suivants :

Gouvernance

Les rôles et responsabilités des parties prenantes à la gouvernance et à la gestion d'Artemis sont documentés, notamment dans le Manuel d'organisation de projet (MOP) et le dossier d'exploitation Artemis 2.4. Également, un RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté et Informé) sur le projet de mise à niveau et de modernisation d'Artemis 2.4 a été défini en octobre 2016. Ces documents ne sont pas à jour, car la version en production depuis septembre 2022 est Artemis 2.6. Cependant, une demande de révision à cet effet est en cours.

Gestion des accès logiques

Le standard de la Ville sur la gestion des accès logiques de janvier 2021 précise les exigences sur les paramètres d'authentification et respecte les saines pratiques. Cependant, ces paramètres ne sont pas appliqués dans le système Artemis 2.6 ni dans le Système de suivi des données opérationnelles (SSDO).

Aucune procédure de gestion des accès logiques privilégiés à Artemis, à Smartemis ainsi qu'à Artemis Web n'a été développée, approuvée et diffusée auprès des parties prenantes, ce qui pourrait engendrer des accès non autorisés. Toutefois, dans l'ensemble, les processus informels de gestion des accès logiques privilégiés en place sont adéquats pour Smartemis et Artemis Web. Ceux de création et de modification des accès privilégiés à Artemis sont adéquats également.

Critère d'évaluation – Gestion des correctifs et des mises à jour

Un processus de gestion des correctifs et des mises à jour d'Artemis a été défini et appliqué de façon appropriée lors de l'implantation d'Artemis 2.6. De plus, ce processus respecte les saines pratiques en matière de documentation, d'évaluation de l'impact, de priorisation et d'autorisation, du suivi, du contrôle de qualité et de fermeture. Néanmoins, ce processus ne se trouve pas dans une procédure de gestion des correctifs et des mises à jour d'Artemis. Cette absence de procédure pourrait occasionner des écarts dans l'application des étapes à suivre pour ce système critique.

Critère d'évaluation – Gestion des incidents

Une procédure de gestion des incidents d'Artemis a été développée, approuvée et diffusée aux parties prenantes. De plus, le processus de gestion des incidents respecte les saines pratiques en matière de documentation, de classification et de priorisation, de catégorisation, de résolution et de fermeture de l'incident. Comme le fournisseur intégrateur n'a pas de mécanismes d'alertes automatisées permettant de détecter en temps réel une panne, il dépend des appels du personnel du CCSI présent en tout temps. L'absence de mécanismes d'alertes automatisées dans Artemis pourrait accroître les délais de prise en charge d'un incident critique.

Critère d'évaluation – Surveillance

Des niveaux de services avec le fournisseur intégrateur et de service sont définis dans le MOP pour l'exploitation et l'évolution. Ce fournisseur réalise la surveillance pour le volet applicatif. Le suivi des niveaux de services s'effectue lors des rencontres du comité de pilotage. Une reddition de comptes est effectuée auprès des parties prenantes.

Critère d'évaluation – Ressources spécialisées

En plus du fournisseur intégrateur, les parties prenantes internes liées à la gestion d'Artemis comptent toutes un nombre suffisant de ressources spécialisées en soutien aux opérations et projets touchant l'environnement d'Artemis ainsi qu'en soutien à son utilisation.

Critère d'évaluation – Documentation fonctionnelle

La documentation existante développée et approuvée par l'ensemble des parties prenantes à sa gestion n'est pas revue et maintenue à jour. Elle couvre une version antérieure comportant peu de différences par rapport à Artemis 2.6 en production. Une documentation fonctionnelle non complète et non à jour d'Artemis pourrait affecter l'analyse de la cause profonde d'un problème.

Critère d'évaluation – Relève informatique

Un plan de relève informatique adéquat a été développé couvrant l'environnement d'Artemis et toutes les composantes du Système de gestion des interventions (SGI) du SIM. Le plan de relève fait l'objet d'un test annuel.

Tests d'intrusion physique

4.

Rapport annuel 2022
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

4. Tests d'intrusion physique

4.1. Mise en contexte

La Ville de Montréal (la Ville) et ses organismes contrôlés possèdent de nombreux actifs essentiels et vitaux localisés, entreposés ou détenus dans divers bâtiments, édifices et locaux.

Étant donné leur importance, ces actifs doivent être adéquatement protégés, d'une part, pour maintenir un niveau de protection suffisant garantissant la sécurité des personnes et des biens et, d'autre part, pour offrir la continuité des services essentiels au fonctionnement, au bien-être et à la prospérité de la société montréalaise.

La sécurité physique est le premier moyen de défense qui doit être mis en place afin de gérer les risques liés à la protection des actifs de la Ville, puisque l'intrusion physique est l'une des premières avenues envisagées par les personnes malintentionnées dont l'objectif est de perpétrer des actes visant à dérober, à détruire ou à détériorer les actifs ou encore les informations hébergées par ces actifs.

Afin de prévenir les actes de vol ou de sabotage, des mécanismes de protection, de surveillance et de contrôle d'accès efficaces doivent être mis en place.

Dans l'optique d'obtenir un niveau de confiance raisonnable sur la qualité des contrôles en place pour assurer la protection physique des actifs, les meilleures pratiques en sécurité préconisent d'effectuer des tests d'intrusion physique en conditions réelles.

La principale méthode utilisée pour la réalisation des tests d'intrusion physique est celle de l'ingénierie sociale.

L'ingénierie sociale est préconisée pour réaliser des tests d'intrusion physique lorsqu'il y a présence d'employés dans les locaux ciblés par les tests. C'est une méthode qui utilise l'art de manipuler les personnes. Elle exploite les failles procédurales et le jugement des employés de l'entité ciblée pour obtenir d'autrui un bien, un service, de l'information confidentielle, etc.

L'ingénierie sociale est une méthode de manipulation basée sur l'utilisation de la force de persuasion. Les spécialistes en tests d'intrusion physique utilisent leurs connaissances, leur charisme et l'imposture pour tenter d'accéder aux lieux et aux biens de la Ville.

Plus spécifiquement, la méthode d'ingénierie sociale se déroule de la manière suivante :

- ◆ Une phase d'approche permettant de mettre l'employé en confiance en se faisant passer, par exemple, pour un employé de la Ville;
- ◆ La présentation d'un motif important relié à la sécurité des personnes (p. ex. le contrôle des systèmes de détection d'incendie);
- ◆ Une diversion, c'est-à-dire une phrase ou une mise en situation permettant de rassurer l'employé et d'éviter qu'il ait des soupçons.

Avant d'appliquer l'ingénierie sociale, une reconnaissance du périmètre extérieur des lieux est effectuée pour chacun des édifices ciblés afin de détecter si des lacunes des contrôles d'accès sont présentes (p. ex. des portes non verrouillées ou l'absence de gardien de sécurité).

4.2. Objectif et résultats des tests d'intrusion physique

Nous avons réalisé au cours de 2022 une mission de tests d'intrusion physique. Le principal objectif de cette mission était de mettre à l'épreuve les mécanismes de contrôle d'accès à des édifices jugés critiques pour qualifier leur résistance à certains niveaux d'attaques.

Pour des raisons manifestes de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel le détail des édifices ciblés et les résultats de nos tests d'intrusion physique. Par ailleurs, advenant des déficiences que nous aurions constatées, des recommandations auraient été formulées et celles-ci auraient fait l'objet de plans d'action appropriés par les unités d'affaires concernées.

Audit des états financiers et autres rapports

5.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

5. Audit des états financiers et autres rapports	305
5.1. Introduction	305
5.2. États financiers consolidés de la Ville de Montréal terminés au 31 décembre 2021	306
5.3. États financiers consolidés de la Ville de Montréal terminés au 31 décembre 2022	307
5.4. Nouvelles normes comptables applicables pour le prochain exercice de la Ville de Montréal et des entités de son périmètre comptable	308
5.5. Autres rapports	309
5.6. États financiers des autres personnes morales visées par la <i>Loi sur les cités et villes</i>	310

5. Audit des états financiers et autres rapports

5.1. Introduction

La *Loi sur les cités et villes* (LCV) ne soumet plus la vérificatrice générale à l'obligation de faire l'audit financier de la Ville de Montréal (la Ville), des organismes paramunicipaux, de la ventilation des charges mixtes¹, mais elle peut continuer à le faire si elle le juge approprié. Nous jugeons toujours approprié de poursuivre nos travaux d'audit financier de la Ville ainsi que nos travaux d'audit sur la ventilation des charges mixtes. Quant aux organismes paramunicipaux, nous avons maintenu notre stratégie des trois dernières années en utilisant une matrice d'évaluation des risques afin d'évaluer les entités pour lesquelles la vérificatrice générale jugeait approprié de demeurer auditeur et par conséquent, d'effectuer un co-audit avec l'auditeur externe nommé par la Ville.

La vérificatrice générale effectue ses travaux d'audit selon les Normes d'audit généralement reconnues du Canada. L'audit est planifié et réalisé de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives. Il implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers. Il comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la Direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

L'audit des états financiers, par la vérificatrice générale, ne dégage aucunement la Direction de ses responsabilités. La Direction de l'organisation est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers conformément au référentiel comptable applicable, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers exempts d'anomalies significatives.

Les travaux effectués quant au risque de fraude par le Bureau du vérificateur général, dans le cadre de l'audit des états financiers, ne dégagent pas la Direction de la Ville et des organismes visés à l'article 107.7 de la LCV de leurs responsabilités quant à la prévention et à la détection des fraudes. Par conséquent, en raison des limites inhérentes à l'audit financier, le risque que certaines anomalies significatives résultant d'un risque de fraude ne soient pas détectées demeure, et ce, malgré que les travaux d'audit aient été planifiés et réalisés conformément aux Normes canadiennes d'audit (NCA).

¹ La *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives* (PL 49) a retiré l'obligation d'auditer le taux global de taxation sauf si le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) en fait la demande.

5.2. États financiers consolidés de la Ville de Montréal terminés au 31 décembre 2021

Au moment de la publication de notre rapport annuel 2021 publié en mai dernier, nous n'avions pas émis le rapport de l'auditeur pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2021, étant donné que le rapport financier était en cours de préparation et n'avait pas été déposé par le trésorier au conseil municipal (CM).

Conjointement avec la firme Deloitte, nous avons émis le 5 mai 2022 un rapport de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2021.

Le rapport de l'auditeur sur les états financiers consolidés de la Ville, ainsi que le rapport sur les charges mixtes se retrouvent dans le rapport financier annuel qui a été déposé au Service du greffe de la Ville le 11 mai 2022.

De plus, le 5 mai 2022, des rapports conjoints de l'auditeur sur les états financiers consolidés de la Ville et sur la ventilation des charges mixtes de la Ville ont été produits et inclus dans le formulaire prescrit par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Conformément aux dispositions de la LCV, le formulaire prescrit par le MAMH, accompagné des 2 rapports conjoints susmentionnés sur les états financiers consolidés, a été déposé au CM et au conseil d'agglomération avant son envoi au MAMH, le 11 mai 2022.

FAITS SAILLANTS DE L'AUDIT POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2021

L'audit des états financiers du 31 décembre 2021 a été complexifié pour une 2^e année consécutive par 2 éléments majeurs soit la continuité de la mise en application de la NCA 540 (révisée), Audit des estimations comptables et des informations y afférentes ainsi que l'octroi des prêts d'urgence aux petites et moyennes entreprises (PME) dans le contexte de la COVID-19 et le traitement des pardons par le biais des 6 personnes morales PME MTL.

Dans le cadre de la révision de la NCA 540 (révisée), Audit des estimations comptables et des informations y afférentes, la Ville a poursuivi la révision et la documentation des estimations et en a effectué la mise à jour annuelle.

Les prêts aux PME MTL, ont une fois de plus exigé la coordination avec ces organismes et leurs auditrices et auditeurs. Au 31 décembre 2021, un montant total de 150 millions de dollars (M\$) avait été octroyé dans le cadre du programme d'Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises et du volet Aide aux entreprises en régions en alerte maximale.

À cela, s'ajoute le fait que l'entièreté du travail a été effectuée une fois de plus à distance en 2021-2022. Nous avons aussi constaté une pénurie de main-d'oeuvre, et de nombreuses absences de membres du personnel (pandémie) dans plusieurs unités d'affaires à l'échelle de la Ville.

Tous ces éléments ont eu un impact important sur la qualité des documents remis et sur la réalisation de nos travaux d'audit. Ainsi, le calendrier a été révisé par la Direction, afin de lui permettre de nous fournir les renseignements demandés et de nous accorder le temps nécessaire pour l'exécution de l'audit.

Considérant l'ampleur des problématiques rencontrées, nous avons, au cours des mois de juin et juillet 2022, amorcé des rencontres avec les différentes personnes afin de revoir les façons de faire et de proposer des solutions dans le but de faciliter les travaux d'audit financier pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022.

5.3. États financiers consolidés de la Ville de Montréal terminés au 31 décembre 2022

Conformément aux dispositions de la LCV en vigueur au 31 décembre 2022, et ce, dans la mesure jugée appropriée par la vérificatrice générale, nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Ville.

La *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec* (la Charte) et la LCV prévoit respectivement que les états financiers de la municipalité doivent être déposés au Service du greffe de la Ville, afin que ce dernier puisse les transmettre au MAMH, dans le formulaire prescrit, avant le 15 mai.

L'audit des états financiers a été planifié et réalisé conjointement avec la firme Deloitte, l'auditeur indépendant nommé par la Ville. Ce travail effectué en collégialité évite une duplication du travail et des coûts pour la municipalité.

Les états financiers consolidés englobent les activités des organismes faisant partie du périmètre comptable de la Ville. L'inclusion d'un organisme dans le périmètre comptable repose sur la notion de contrôle, c'est-à-dire le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme, de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus à l'organisme municipal ou l'exposeront à un risque de perte. Ces organismes sont la Société de transport de Montréal (STM), la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), la Société du parc Jean-Drapeau (SPJD), le Conseil des arts de Montréal, l'Office de consultation publique de Montréal, Anjou 80, l'Agence de mobilité durable (AMD), le Bureau du taxi de Montréal et BIXI Montréal.

Au moment de la publication de notre rapport annuel 2022, nous n'avions pas émis le rapport de l'auditeur pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2022, étant donné que le rapport financier était en cours de préparation et n'avait pas été déposé par le trésorier au CM.

ORGANISATION ET GOUVERNANCE DU TRANSPORT COLLECTIF DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022, le statu quo a été maintenu au niveau de la gouvernance de la STM étant donné que l'entente 2017-2019 entre l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et la STM est échue depuis 3 ans et qu'aucune nouvelle entente n'a été convenue considérant le contexte pandémique. Nous prendrons connaissance de la nouvelle entente une fois que cette dernière sera rédigée et en analyserons les impacts considérant le cadre législatif et contractuel qui existe et le fait des nouvelles façons de faire, le cas échéant. La Direction devra évaluer les impacts que pourrait engendrer cette nouvelle entente.

CHARGES MIXTES

En vertu de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (RLRQ, chapitre E-20.001) et du *Décret concernant l'agglomération de Montréal* (décret 1229-2005), ainsi que de ses modifications adoptées subséquemment, les charges engagées par la Ville dans l'accomplissement, par l'Administration municipale, d'un acte qui relève à la fois d'une compétence d'agglomération et d'une autre compétence sont des charges mixtes. Les charges mixtes sont ventilées entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération selon les critères établis par la Direction sur la base du *Règlement RCG06-054* qui a été adopté par le conseil d'agglomération le 13 décembre 2006 et de ses modifications subséquentes.

Au moment de la publication de notre rapport annuel, nous n'avons pas produit le rapport sur la conformité, étant donné que le rapport financier était en cours de préparation et n'avait pas été déposé par le trésorier au CM.

5.4. Nouvelles normes comptables applicables pour le prochain exercice de la Ville de Montréal et des entités de son périmètre comptable

5.4.1. SP 3280 – Obligations liées à la mise hors service des immobilisations

La nouvelle norme SP 3280 établit la comptabilisation d'un nouveau passif lorsqu'il existe une obligation juridique afférente à la mise hors service d'une immobilisation. Dans un 1^{er} temps, un travail colossal est requis pour identifier toutes les obligations juridiques pouvant aboutir à la constatation d'un passif pour les bâtiments de la Ville, des organismes de son périmètre comptable ou encore ceux pour lesquels ils en sont responsables. Dans un 2^e temps, l'évaluation du passif à l'aide d'expertes et experts dans ce domaine devra être effectuée. Voici quelques exemples d'éléments qui pourraient être évalués et aboutir potentiellement en la comptabilisation d'un passif :

- ◆ Le retrait de l'amiante inclus dans les bâtiments lors du démantèlement ou lors de rénovations;
- ◆ La remise en état des bâtiments loués;
- ◆ Le retrait des réservoirs de carburants.

5.4.2. SP 1201 – Présentation des états financiers

Le SP 1201 – Présentation des états financiers. Ce chapitre modifie et remplace le chapitre SP 1200 – Présentation des états financiers. Il établit les principes généraux et les normes d'information applicables aux états financiers d'un gouvernement.

5.4.3. SP 3450 – Instruments financiers

Quant au chapitre SP 3450, il établit des normes sur la façon de comptabiliser et de présenter tous les types d'instruments financiers. La Ville et les organismes du périmètre comptable devront recenser les instruments financiers et en faire la divulgation dans leurs états financiers.

5.5. Autres rapports

Le 30 septembre 2022, un rapport a été communiqué à la Direction et au comité d'audit de la Ville par la vérificatrice générale et Deloitte, consolidant les déficiences de contrôle interne ainsi que les observations liées aux contrôles généraux des technologies de l'information relevées au cours de l'exercice d'audit des états financiers au 31 décembre 2021, ainsi qu'au suivi des déficiences communiquées au cours des exercices précédents.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Au courant des années, nous avons émis un ensemble de recommandations dans le cadre de l'audit financier de la Ville. Le tableau suivant fournit un sommaire des recommandations non réglées par grands sujets au 31 décembre 2021.

TABLEAU 1 | **RECOMMANDATIONS PAR PROCESSUS TOUJOURS EN COURS POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2021**

RECOMMANDATIONS	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS PAR ANNÉE				
	2017 ET AVANT	2018	2019	2020	2021
Technologies de l'information (application financière)	1	-	-	5	2
Processus des immobilisations	1	-	1	2	3
Processus des achats	2	-	-	1	1
Processus d'établissement des provisions et d'évaluation au niveau des actifs ou des passifs	1	-	1	1	3
Processus des revenus	-	1	1	2	2
Processus des revenus des transferts	-	-	-	-	1
Processus des paiements de transferts	1	-	-	-	-
Processus d'information financière	-	-	-	1	-
Total des recommandations toujours en cours au 31 décembre 2021	6	1	3	12	12

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

5.6. États financiers des autres personnes morales visées par la *Loi sur les cités et villes*

En vertu des articles 107.7 et 107.8 de la LCV, la vérificatrice générale doit, dans la mesure jugée appropriée par celle-ci, procéder à l'audit des états financiers des autres personnes morales visées par la LCV qui satisfont à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- ◆ Elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
- ◆ La municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
- ◆ La municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation;
- ◆ Tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 de la LCV lorsque l'une ou l'autre de conditions suivantes est remplie :
 - i) dont son budget est adopté ou approuvé par la municipalité;
 - ii) pour lequel son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité et ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 M\$;
 - iii) qui est un mandataire ou un agent de la municipalité ou qui est désigné par le ministre du MAMH comme étant assujéti aux règles contractuelles municipales et a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Le tableau suivant identifie les autres personnes morales visées par la LCV pour lesquelles, à la suite de notre évaluation des risques, nous avons jugé approprié de demeurer auditeur et de produire conjointement un rapport d'audit sur leurs états financiers avec l'auditeur nommé par la Ville.

TABLEAU 2

PERSONNES MORALES VISÉES PAR L'ARTICLE 107.7. DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES POUR LESQUELLES LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE A JUGÉ APPROPRIÉ DE POURSUIVRE LES TRAVAUX D'AUDIT FINANCIER AU 31 DÉCEMBRE 2022

AUTRES PERSONNES MORALES VISÉES PAR LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES	PÉRIMÈTRE COMPTABLE	DATE DU RAPPORT DE L'AUDITEUR POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2022
Société de transport de Montréal (Rapport financier et rapport du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation)	●	5 avril 2023
Société d'habitation et de développement de Montréal	●	30 mars 2023
Société du parc Jean-Drapeau	●	30 mars 2023
Agence de mobilité durable	●	30 mars 2023
Société en commandite Transgesco	(1)	24 mars 2023

(1) Filiale de la Société de transport de Montréal.

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

La STM est constituée en vertu de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (RLRQ, chapitre S-30.01).

Elle a pour mission de fournir à l'ARTM des services de transport collectif visés par une entente conclue en vertu de l'article 8 de la *Loi sur ARTM* (chapitre A-33.3) et collabore, à sa demande, à la planification, à la coordination, au développement, au soutien et à la promotion du transport collectif.

RAPPORT

Le 5 avril 2023, nous avons émis 2 rapports soit un rapport de l'auditeur conjoint sans réserve pour cet organisme en ce qui concerne les états financiers consolidés de la STM inclus au rapport annuel et un rapport de l'auditeur conjoint sans réserve inclus dans le formulaire prescrit par le MAMH.

En voici un extrait :

OPINION

À notre avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la STM au 31 décembre 2022 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

SOCIÉTÉ D'HABITATION ET DE DÉVELOPPEMENT DE MONTRÉAL

La SHDM est une société sans but lucratif, mandataire de la Ville, constituée par lettres patentes le 15 juin 2010 par le gouvernement du Québec en vertu du chapitre V de l'annexe C de la Charte (RLRQ, chapitre C-11.4).

Ses objectifs sont :

- ◆ de contribuer au développement économique et social par la mise en valeur d'actifs immobiliers de nature résidentielle, institutionnelle, industrielle, commerciale et culturelle sur le territoire de la Ville;
- ◆ d'acquérir, de rénover, de restaurer, de construire, de démolir, de vendre, de louer ou d'administrer des immeubles sur le territoire de la Ville;
- ◆ d'accorder des subventions et d'en administrer les programmes à la construction, la rénovation, la restauration, la démolition et la relocalisation d'immeubles sur le territoire de la Ville.

RAPPORT

Le 30 mars 2023, nous avons émis un rapport de l'auditeur conjoint sans réserve pour cet organisme.

En voici un extrait :

OPINION

À notre avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la SHDM au 31 décembre 2022 ainsi que des résultats de ses activités, de ses gains et pertes de réévaluation, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

SOCIÉTÉ DU PARC JEAN-DRAPEAU

La SPJD est un organisme sans but lucratif, constitué le 9 août 1983 en vertu de l'article 223 de la Charte.

Elle a pour objet l'exploitation, l'administration et le développement du SPJD, constitué des îles Sainte-Hélène et Notre-Dame à Montréal, y compris la gestion d'activités à caractère récréatif, culturel et touristique ainsi que tout autre mandat dont la Ville lui confie la gestion.

RAPPORT

Le 30 mars 2023, nous avons émis un rapport de l'auditeur conjoint sans réserve pour cet organisme.

En voici un extrait :

OPINION

À notre avis, les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la SPJD au 31 décembre 2022 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses actifs financiers nets et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

AGENCE DE MOBILITÉ DURABLE

L'AMD est un organisme sans but lucratif, constitué le 21 février 2019 en vertu de l'article 220.4 de la Charte.

L'AMD a pour mission d'administrer la gestion, l'application de la réglementation et le développement du stationnement tarifé, sur rue et hors rue, sur l'ensemble du territoire de la Ville.

RAPPORT

Le 30 mars 2023, nous avons émis un rapport de l'auditeur conjoint sans réserve pour cet organisme.

En voici un extrait :

OPINION

À notre avis, les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de l'AMD au 31 décembre 2022 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses actifs financiers nets et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE TRANSGESCO

La société en commandite Transgesco a été formée en vertu d'un contrat de société le 2 juillet 2003, au sens du *Code civil du Québec*.

Elle a pour but la gestion de divers partenariats avec des intervenants du secteur privé relativement à des activités commerciales connexes à la STM.

RAPPORT

Le 24 mars 2023, nous avons émis un rapport de l'auditeur conjoint sans réserve pour cet organisme.

En voici un extrait:

OPINION

À notre avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la société en commandite Transgesco au 31 décembre 2022 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Rapport préélectoral – Suivi

6.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

6. Rapport préélectoral – Suivi	321
6.1. Un bref historique	321
6.2. Suivi du rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement	322
6.3. Potentiel rapport préélectoral pour les élections de 2025	322
6.4. Conclusion	324
6.5. Annexe 1 – Historique sommaire	327
6.6. Annexe 2 - Principaux constats du rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement	331
6.7. Annexe 3 – Plans d’action des unités d’affaires en réponse aux recommandations du rapport sur les processus budgétaire – volet fonctionnement	335
6.8. Annexe 4 – Résolution du conseil municipal CM22 0137	353
6.9. Annexe 5 – Suivi déposé par la vérificatrice générale au conseil municipal du 22 août 2022 et Rapport préélectoral audité par la vérification générale pour la prochaine élection	357
6.10. Annexe 6 – Suivi et commentaires déposés par le trésorier à la présidente du comité exécutif le 23 septembre 2022	363
6.11. Annexe 7 – Motion de l’Opposition officielle du 19 décembre 2022	367
6.12. Annexe 8 – État d’avancement du Service des finances déposé au conseil municipal du 20 février 2023	371

6. Rapport préélectoral – Suivi

6.1. Un bref historique

La volonté de se doter d'un rapport préélectoral (RPE) audité fut évoquée pour la première fois, il y a cinq ans, en janvier 2018. Une résolution du conseil municipal (CM) fut adoptée en août 2019 demandant à l'administration municipale de produire ce RPE en juin 2021 et à la vérificatrice générale (VG) d'auditer celui-ci ainsi que de remettre son rapport au plus tard le 23 septembre 2021. Nous avons dès lors signifié les impacts importants de la production de ce type de rapport et que sa mise en place représente un travail colossal à ne pas sous-estimer pour tous les intervenants.

La demande d'auditer ce rapport a été soustraite par le CM en 2020, puisque le prototype de rapport ainsi que les documents le supportant, transmis par l'administration municipale, étaient insuffisants pour nous permettre d'exprimer une opinion. Néanmoins, nous avons jugé approprié de poursuivre les travaux d'audit sur les processus budgétaires - volet fonctionnement et un rapport contenant une trentaine de recommandations a été émis en mai 2021.

Le 23 août 2021, le Service des finances (SF) déposait au CM un document intitulé « États des finances de la Ville de Montréal (la Ville), Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 » non audité.

En janvier 2022, le CM a adopté une motion quant au RPE soit :

« Et résolu :

- 1. que le conseil municipal mandate la vérificatrice générale et le Service des finances de la Ville d'amorcer dès maintenant des discussions afin d'identifier les paramètres et la méthodologie permettant la préparation d'un rapport préélectoral audité d'ici la prochaine élection municipale;*
- 2. que soit produit un rapport à la suite des discussions entre la vérificatrice générale et le Service des finances et qu'il soit présenté au conseil municipal d'ici le mois d'août 2022, afin que celui-ci puisse mandater le Bureau de la vérificatrice générale d'auditer un rapport préélectoral produit par le Service des finances. »*

De plus, une motion a été déposée au CM de décembre 2022 demandant un état d'avancement au SF sur le RPE audité par le Bureau du vérificateur général (BVG).

Un tableau exposant l'historique de quelques éléments importants de ce dossier est présenté à l'annexe 1 de ce chapitre.

6.2. Suivi du rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement

On se rappellera que suite à l'émission du rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement, la VG avait indiqué dans le rapport annuel 2020, que la mise en place des améliorations recommandées dans celui-ci est souhaitable si la Ville désire se doter d'un RPE conforme aux exigences en la matière et représentant un outil de transparence budgétaire permettant aux partis politiques de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville.

Les arrondissements concernés par nos recommandations ont transmis en temps et lieu des plans d'action satisfaisants et dont les échéanciers s'étalent entre le 30 novembre 2021 et 2023. D'ailleurs, un arrondissement a déjà mis en place ceux-ci.

Quant au SF, nous avons reçu le premier projet de plan d'action en mars 2022. Nous avons analysé cette première version dont certains éléments requéraient des améliorations afin de répondre aux recommandations formulées. Des discussions et plusieurs rencontres ont eu lieu à cet égard entre les représentants du SF et du BVG. La version finale nous a été transmise le 11 avril 2023.

Or, dans un document déposé au CM de février 2023, le SF indique avoir mis en place des actions ou des mécanismes pour 11 des 23 recommandations. Néanmoins, suite à l'analyse des documents remis, nous ne pouvons confirmer pour l'instant que la fermeture de 4 d'entre elles.

Nous constatons que près de 2 ans après l'émission de ce rapport sur les processus budgétaires, plusieurs actions importantes restent à faire. Les échéanciers liés aux plans d'action s'échelonnent sur plusieurs années allant jusqu'à novembre 2025.

Les constats contenus dans le rapport et les plans d'action se retrouvent respectivement aux annexes 2 et 3 du présent chapitre.

6.3. Potentiel rapport préélectoral pour les élections de 2025

La résolution CM22 0137, adoptée en janvier 2022 par le CM concernant l'amorce de discussions entre le SF et la VG afin d'identifier les paramètres et la méthodologie permettant la préparation d'un RPE audité d'ici la prochaine élection municipale, nous a été transmise en juin 2022 à notre demande.

Nous avons immédiatement fait un suivi auprès du trésorier sur cette motion. Celui-ci nous avait indiqué les éléments suivants :

- ◆ À ce jour, les paramètres et la méthodologie sur lesquels se base le SF, pour l'élaboration d'un rapport préélectoral (RPE), demeurent inchangés au regard du rapport intitulé « États des finances de la Ville de Montréal (la Ville), Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 », présenté le 23 août 2021;
- ◆ Des discussions sont en cours avec l'Administration municipale pour voir les améliorations raisonnablement possibles d'apporter en termes organisationnels et de ressources financières et humaines afin de produire un rapport qui pourrait être audité.

Comme demandé par le CM dans la résolution CM22 0137, la VG a déposé au CM du 23 août 2022 un suivi sur ce dossier en y indiquant entre autres que :

- ◆ la mise en place d'un exercice démocratique municipal commande toutefois certaines précautions afin d'y mettre à contribution l'indépendance liée à sa fonction, par la réalisation d'un mandat d'audit;
- ◆ comme VG, elle ne peut en aucun temps participer à l'élaboration d'un processus ou à l'établissement d'une méthodologie dont elle aurait le mandat d'auditer par la suite.

Le SF a aussi produit deux documents pour ce dossier, soit :

- ◆ un suivi transmis à la présidente du comité exécutif quant à la résolution CM22 0137 faisant état des impacts importants de la mise en place d'un rapport préélectoral audité (*conseil municipal du 23 septembre 2022*);
- ◆ un état d'avancement déposé au CM le 23 février 2023 sur le RPE audité par le BVG en réponse à la motion de l'opposition du 19 décembre 2022 (*conseil municipal du 23 février 2023*).

Dans la conclusion de l'état d'avancement transmis par le SF, il est indiqué que la valeur ajoutée d'un audit du RPE ne s'appliquerait que sur 10 % des revenus et des dépenses. Ceci démontre une incompréhension des travaux d'audit qui doivent être conduits pour pouvoir conclure quant à la plausibilité du RPE. Or, depuis plus de 5 ans, nous expliquons aux intervenants la portée de ce type d'audit et que l'ensemble des données présentées doivent être auditées. Nous avons dès le début indiqué les paramètres à mettre en place pour qu'un audit soit conduit sur ce rapport.

En effet, comme indiqué dès le départ, l'objet du rapport requis par le CM commande à ce que le niveau de certification soit clairement défini. Il en va de la neutralité de l'exercice et de son impact dans l'exercice démocratique municipal.

À ce chapitre, il est primordial de comprendre que tous les travaux de certification effectués par le BVG de la Ville sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes d'audit et de certification publiées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Ceci nous permet d'assurer la qualité et la crédibilité de nos rapports.

Ces normes établissent entre autres des « *...conditions préalables à la réalisation d'une mission* », conditions qui doivent être remplies afin d'être en mesure d'accepter une mission devant être effectuée en accord avec ces normes. Ces conditions exigent de tenir compte de certains éléments, incluant :

- ◆ **le caractère approprié de l'objet de la mission**, à savoir si l'objet de la mission est clairement identifiable, peut faire l'objet d'une mesure ou d'une évaluation cohérente par rapport aux critères applicables et peut être soumis à des procédures en vue de l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés pour étayer l'expression du niveau d'assurance requis dans les circonstances;
- ◆ **la disponibilité de critères valables**, à savoir si les critères appliqués dans la préparation de l'information sur l'objet considéré sont valables au regard des conditions de la mission et présentent les caractéristiques énoncées dans les normes;

- ◆ **la possibilité d'obtenir les éléments probants nécessaires** pour étayer la conclusion, à savoir si des éléments probants fiables sont disponibles et accessibles.

Les différents documents auxquels nous faisons référence dans cette section se retrouvent aux annexes 4 à 8 de ce chapitre.

6.4. Conclusion

La volonté de se doter d'un RPE qui soit audité s'est maintenue en 2022 avec l'adoption de 2 motions par le CM demandant premièrement des amorces de discussions entre le SF et la VG quant à la création d'un RPE audité pour les élections de 2025 et deuxièmement un état d'avancement par le SF à cet égard.

Depuis janvier 2018, date où fut évoquée la volonté potentielle du CM de se doter d'un RPE qui soit audité, nous avons signifié que sa mise en place est un travail colossal à ne pas sous-estimer. Pour être en mesure de présenter un RPE avec de l'information financière de qualité qui est conforme aux exigences en la matière, cela nécessite d'une part que les processus qui supportent la production du RPE soient adéquats, efficaces et rigoureux et, d'autre part, que l'expertise interne qui y est affectée soit appropriée.

Nous maintenons, que l'implantation des recommandations contenues dans le rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement est souhaitable si la Ville désire se doter d'un RPE conforme aux exigences en la matière et représentant un outil de transparence budgétaire permettant aux partis politiques de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville. Or, force est de constater que 2 ans après son émission, plusieurs éléments importants restent à mettre en place. Les échéanciers liés aux plans d'action s'échelonnent sur plusieurs années allant jusqu'à novembre 2025.

Il est aussi important de rappeler que tous les travaux de certification effectués par BVG de la Ville sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification de CPA Canada. Or, la valeur ajoutée de l'audit serait sur l'entièreté du RPE et non seulement sur 10 % de son contenu. Nous constatons qu'un écart important demeure entre ce qui doit être fait pour que le RPE puisse être audité et la compréhension des intervenants à cet égard.

Devant l'ampleur des actions à mettre en place, nous nous questionnons si l'administration municipale sera en mesure de produire un RPE supporté par une documentation suffisante et qui peut être audité.

Annexes



Annexe 1

Historique sommaire

6.5. Annexe 1 – Historique sommaire

TABLEAU 1 | HISTORIQUE SOMMAIRE

RAPPORT PRÉÉLECTORAL ÉLECTIONS NOVEMBRE 2021	
JANVIER 2018	Intention de la Ville de Montréal de se doter d'un rapport préélectoral et d'obtenir un rapport de certification selon le modèle du gouvernement du Québec rendu public.
	Transmission par la vérificatrice générale d'une note confidentielle à l'Administration municipale signifiant : <ul style="list-style-type: none"> • l'ampleur des travaux qui devront s'échelonner sur 3,5 ans; • l'obligation que la demande provienne au conseil municipal, et ce, sans contrevenir à ces obligations principales.
19 AOÛT 2019	Adoption de la résolution CM19 0930 (assemblée ordinaire du 19 août 2019) demandant à la vérificatrice générale d'auditer un rapport préélectoral préparé par le Service des finances.
24 FÉVRIER 2020	Dépôt au conseil municipal d'un rapport de suivi afin de l'informer que le Bureau du vérificateur général n'est pas en mesure de déterminer s'il pourra répondre à la demande du conseil municipal, n'ayant toujours pas reçu le prototype du rapport attendu le 30 septembre 2019.
23 MARS 2020	Dépôt au conseil municipal par la vérificatrice générale d'un second rapport de suivi faisant état que depuis le 24 février 2020, un échéancier détaillé nous avait été remis incluant l'engagement de produire un modèle (prototype) du rapport préélectoral pour le 30 juin 2020. Adoption par le conseil municipal d'une résolution pour allouer un budget supplémentaire au BVG de 900 000 \$ pour ce dossier.
30 JUIN 2020	Réception du prototype du rapport préélectoral.
16 OCTOBRE 2020	Présentation par la vérificatrice générale au comité d'audit de ses conclusions à la suite de l'analyse du prototype reçu. La vérificatrice générale indique son intention de poursuivre les travaux d'audit sur les processus budgétaires – volet fonctionnement.
NOVEMBRE 2020	Dépôt au conseil municipal par le comité d'audit d'un document recommandant de retirer la demande de produire un rapport préélectoral par le Service des finances et de l'auditer par la vérificatrice générale. Maintien de la demande au Service des finances de produire un cadre budgétaire 2022-2024 d'ici le 31 août 2021. Retrait de la demande d'un audit du rapport par la vérificatrice générale. Remise par la vérificatrice générale du budget supplémentaire alloué par le conseil municipal de 900 000 \$ malgré des coûts encourus pour ce dossier de l'ordre de 500 000 \$.
26 JANVIER 2021	Présentation en plénière du conseil municipal par la vérificatrice générale du document déposé le 16 octobre 2020 au conseil municipal.
23 AOÛT 2021	Dépôt par le Service des finances au conseil municipal d'un document intitulé « États des finances de la Ville de Montréal (la Ville), Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 » non audité.

RAPPORT SUR LES PROCESSUS BUDGÉTAIRES – VOLET FONCTIONNEMENT	
27 MAI 2021	Transmission du rapport d’audit aux unités d’affaires concernées.
11 JUIN 2021	Dépôt du rapport annuel 2020 incluant le rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement au conseil municipal.
30 AOÛT AU 24 SEPTEMBRE 2021	Réception des plans d’action finaux des arrondissements concernés.
11 AVRIL 2023	Réception du plan d’action final de la Direction générale et du Service des finances quant aux recommandations les concernant. (Première version transmise le 8 mars 2022)
RAPPORT PRÉÉLECTORAL POTENTIEL ÉLECTIONS NOVEMBRE 2025	
25 JANVIER 2022	Adoption de la résolution CM22 0137 (assemblée ordinaire du 24 janvier 2022 – séance tenue le 25 janvier 2022) quant à l’amorce de discussions entre la vérificatrice générale et le Service des finances afin d’identifier les paramètres et la méthodologie permettant la préparation d’un rapport préélectoral audité pour la prochaine élection ainsi que la production d’un rapport à cet égard pour le conseil municipal du mois d’août 2022.
22 AOÛT 2022	Dépôt au conseil municipal d’un suivi par la vérificatrice générale quant à la demande contenue dans la résolution CM22 0137.
23 SEPTEMBRE 2022	Envoi à la présidente du comité exécutif par le trésorier d’un suivi et de commentaires quant à la lettre déposée par la vérificatrice générale en réponse à la demande contenue dans la résolution CM22 0137.
19 DÉCEMBRE 2022	Motion de l’opposition officielle déposée au conseil municipal demandant au Service des finances un état d’avancement sur le rapport préélectoral audité par la vérificatrice générale.
20 FÉVRIER 2023	Dépôt au conseil municipal d’un état d’avancement du Service des finances sur le rapport préélectoral audité par le Bureau du vérificateur général.

Annexe 2

Principaux constats du rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement

6.6. Annexe 2 - Principaux constats du rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement

Principaux constats

Cadre financier

- Le cadre financier se concentre sur le budget de la première année ce qui rend difficile la prise en compte des conséquences sur les quatre années à venir. Aucun cadre quinquennal équilibré n'est préparé et publié dans le cadre du budget annuel.
- Le cadre financier ne respecte pas les pratiques financières préconisées par la Ville tant au niveau de la documentation que de la prise en compte des résultats réels historiques.
- Bien que la Ville ait déposé son plan stratégique *Montréal 2030*, le cadre financier ne reflète pas encore les priorités de l'Administration municipale.

Établissement des prévisions de revenus et de dépenses

- Certaines des hypothèses utilisées ne sont pas supportées par une documentation appropriée contrairement à ce qui est préconisé par la *Politique de l'équilibre budgétaire* de la Ville.
- Nos analyses démontrent que la méthode utilisée pour établir les prévisions de revenus et de dépenses génère des surévaluations ou des sous-évaluations d'année en année; ainsi le budget ne présente pas clairement les sources de financement et les dépenses prévues.

Détermination des orientations et confection des enveloppes budgétaires

- Les décisions prises lors de la détermination des orientations budgétaires ne sont pas documentées et la méthode pour attribuer les enveloppes budgétaires aux unités d'affaires ne tient pas compte des analyses de coûts historiques ou futurs par activité. Elle repose plutôt sur la gestion des écarts de revenus et de dépenses par rapport au budget adopté l'année précédente.
- En l'absence d'évaluations et de balises, quant au niveau de service ou d'activité lié aux dépenses budgétées, l'imputabilité des services s'en trouve compromise.
- Aucune analyse n'a été effectuée pour évaluer si les transferts centraux, déterminés lors de la réforme du financement des arrondissements en 2014, reflètent bien leurs besoins actuels, s'ils sont représentatifs des compétences qui leur sont dévolues et des services aux citoyens, et s'ils correspondent à leur juste part des taxes perçues par la ville-centre pour ces services, et ce, malgré qu'ils devaient être révisés après cinq ans.
- Des sommes sont distribuées aux arrondissements, ou réduites des transferts accordés par la ville-centre, alors qu'elles ne sont pas budgétées, ce qui ne favorise pas la transparence budgétaire et l'allocation optimale des ressources lors de la confection du budget.

Arbitrage, consolidation et adoption du budget

- Il n'existe pas de critères officiels de priorisation pour appuyer le processus décisionnel relatif à l'acceptation des nouvelles demandes budgétaires ou pour procéder à des coupures du budget de fonctionnement.
- En ce qui concerne les budgets des arrondissements audités, les documents publiés lors de leur présentation aux conseils d'arrondissement contenaient une information insuffisante et très sommaire dans certains cas.
- Aussi, le fait que les prévisions de dépenses de certains arrondissements soient présentées par activités, alors que le budget global de la Ville les présente par objets, fait en sorte que les instances et les citoyens peuvent difficilement faire le lien entre ces deux types d'information afin d'apprécier le budget de même que la nature et l'évolution des dépenses.

Outils et ressources humaines impliqués dans la confection du budget

- Le système budgétaire utilisé date des années 90. En 2009, une étude faisait déjà état de l'urgence de remplacer ces systèmes désuets et de leur inefficacité à livrer une information pertinente, en temps voulu, et exempt de risques d'erreurs. Ce projet a été reporté à deux reprises faute de ressources humaines et financières. La confection du budget de fonctionnement de la Ville, totalisant 6,17 G\$, repose en grande partie sur une multitude de fichiers Excel et d'applications qui ne sont pas intégrées.
- Considérant la limitation et la désuétude des systèmes, les ressources humaines affectées à la confection du budget consacrent une grande partie de leur temps à effectuer des tâches cléricales, plutôt qu'à planifier et à faire plus d'analyses à valeur ajoutée. De plus, la relève de certains postes-clés n'est pas assurée à l'heure actuelle.

Annexe 3

**Plans d'action des unités
d'affaires en réponse aux
recommandations du rapport
sur les processus budgétaires
– volet fonctionnement**

6.7. Annexe 3 – Plans d’action des unités d’affaires en réponse aux recommandations du rapport sur les processus budgétaire – volet fonctionnement

PROCESSUS BUDGÉTAIRE – VOLET FONCTIONNEMENT

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.1.1.A. Nous recommandons à la Direction générale de se doter d'un cadre financier quinquennal équilibré qui permette de voir au-delà du budget de fonctionnement annuel, d'y présenter les principaux risques et défis à venir et de le rendre public afin que les élus et les citoyens puissent mieux apprécier la signification du budget présenté.</p>	<p>La Direction générale travaille depuis plusieurs années avec un cadre financier quinquennal dans lequel les principaux risques et défis à venir sont présentés. Ce cadre a d'ailleurs servi de base au rapport sur l'état des finances de la Ville de Montréal cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 déposé au conseil municipal. Ce cadre comprend plusieurs stratégies d'équilibre qui sont décidées par l'Administration. Ces dernières évoluent en fonction des différentes priorités budgétaires dans le temps. L'équilibre budgétaire est une prérogative de l'Administration et celle-ci ne saurait rendre public, plusieurs années à l'avance, comment elle compte équilibrer son budget.</p>	30 novembre 2021
<p>3.1.1.B. Nous recommandons à la Direction générale de poursuivre ses efforts afin de mettre en œuvre le plan stratégique Montréal 2030 et d'élaborer des plans opérationnels et financiers qui pourront s'intégrer au processus budgétaire et, ainsi, favoriser l'atteinte des objectifs poursuivis.</p>	<p>La Direction générale va mettre en place le Service de la planification stratégique et performance organisationnelle (SPSPO). Un échéancier détaillé du plan de travail pour la révision des activités et programmes sera déposé. Le SPSPO a entrepris la démarche d'alignement stratégique qui permettra d'élaborer les plans opérationnels annuels ou biennaux des services (chantiers et projets) alignés sur les priorités de la planification stratégique Montréal 2030. Le SPSPO entreprendra le projet de revue des activités et des programmes de la Ville qui permettra d'aligner les activités, les budgets et les PDI (core business) sur les priorités du plan stratégique Montréal 2030.</p>	30 novembre 2022 31 août 2023 30 novembre 2025 30 novembre 2025

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.1.1.C.</p> <p>Nous recommandons à la Direction générale de consigner les rencontres du comité de budget administratif et du comité de budget politique dans des comptes rendus approuvés et de documenter les décisions et les orientations approuvées par ceux-ci, afin de respecter les pratiques préconisées dans la Politique de l'équilibre budgétaire au niveau de la documentation et d'éclairer la prise de décisions.</p>	<p>Depuis le mois d'août 2021, des comptes rendus sont rédigés lors des rencontres des comités de budget administratif et politique. Ces derniers sont enregistrés dans un répertoire dédié, accessible uniquement aux membres du comité. Toute la documentation relative aux comités de budget, et aux décisions qui en découlent, est également sauvegardée dans un répertoire partagé accessible uniquement aux membres du comité sur « Google Disque ».</p>	30 novembre 2022
<p>3.1.1.D.</p> <p>Nous recommandons au Service des finances d'évaluer les mesures qui sont reconduites d'une année à l'autre au cadre financier et de les appuyer par des analyses récentes, documentées et basées sur les résultats historiques et les perspectives économiques, afin de respecter les pratiques préconisées dans la Politique de l'équilibre budgétaire au niveau de la documentation et d'éclairer la prise de décisions.</p>	<p>Le cadre budgétaire est un cadre évolutif. Ainsi, en début de processus certaines hypothèses sont basées sur des analyses historiques et/ou des perspectives économiques. Il est surtout important de noter que plusieurs décisions des comités de budget sont basées sur de telles analyses et que le cadre est, par la suite, ajusté en conséquence. Par ailleurs, plusieurs des décisions des services visant à optimiser leurs budgets sont basées sur des analyses historiques. Ainsi, dans une large mesure, le budget voté est basé sur des analyses historiques de plusieurs postes de dépenses et de revenus.</p> <p>Des analyses historiques complémentaires des budgets des services ont été produites et intégrées au processus budgétaire dans le cadre de la bonification du processus décisionnel, pour éclairer la prise de décisions.</p> <p>Les analyses produites pour répondre à la recommandation 3.1.2.2.A. permettront également de bonifier le processus de prise de décision.</p>	28 février 2023
<p>3.1.1.E.</p> <p>Nous recommandons au Service des finances de se doter d'un mécanisme permettant de faire le suivi des modifications apportées au cadre financier et de le réviser.</p>	<p>Ce mécanisme existe déjà. Toutes les modifications apportées au cadre sont déjà documentées et suivies.</p> <p>Un outil additionnel de feuille de contrôle sera mis en place pour le processus 2024.</p>	30 novembre 2023

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.1.2.2.A. Nous recommandons à la Direction générale de considérer dans la méthode d'établissement, la révision des prévisions de revenus et de dépenses qui s'avèrent surévaluées ou sous-évaluées d'année en année, afin que le budget présente plus clairement les sources de financement et les dépenses prévues.</p>	<p>Les variations observées entre le réel et le budget du Service de l'eau ou du Service de police ont été corrigées au budget 2023.</p> <p>Par ailleurs, la Direction générale est consciente du fait que certaines prévisions de revenus et de dépenses s'avèrent surévaluées ou sous-évaluées d'année en année. Ceci est le résultat d'un choix organisationnel de gestion de risque. Cette stratégie est d'autant plus acceptable que la Ville a toujours terminé chaque exercice financier en dégageant des surplus.</p> <p>Des analyses seront effectuées à cet égard sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les principaux postes budgétaires présentant de tels écarts, • Les implications financières d'effectuer les ajustements qui en découleraient au cadre et au budget. <p>Ces analyses seront ensuite présentées à l'Administration qui prendra les décisions appropriées dans une vision stratégique d'équilibre global des finances de la Ville.</p> <p>Un plan de mise en œuvre sera alors établi à la suite de la décision de l'Administration.</p>	<p>30 novembre 2023</p> <hr/> <p>30 novembre 2023</p>
<p>3.1.2.2.B. Nous recommandons au Service des finances d'améliorer la documentation et les contrôles afin de démontrer que les hypothèses utilisées et les prévisions de revenus et de dépenses reposent sur un processus rigoureux.</p>	<p>Le rapport d'état des finances de la Ville, produit en août 2021, a permis de regrouper plusieurs documents détaillant les hypothèses utilisées pour établir les prévisions de revenus et dépenses.</p> <p>Pour les dépenses, dans le cadre des comités de budget, des comptes rendus ont été rédigés ainsi qu'un répertoire regroupant tous les documents en soutien des décisions prises a été créé.</p> <p>Finalement, en ce qui a trait aux contrôles, dans le cadre du processus budgétaire 2022, ils ont été améliorés notamment avec l'ajout d'étapes de validation et d'approbations additionnelles (fiscalité).</p> <p>Le Service des finances continuera de voir à améliorer la documentation et les contrôles (étapes de validation et d'approbations additionnelles) sur les postes les plus importants (cadre et rémunération).</p> <p>La démarche décrite à 3.5.2.A. permettra également de bonifier les contrôles et la documentation.</p>	<p>30 novembre 2022</p> <hr/> <p>30 novembre 2025</p> <hr/> <p>28 février 2024</p>

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.1.2.2.C.</p> <p>Nous recommandons au Service des finances d'instaurer des mécanismes de validation afin de s'assurer que le plan de l'effectif représente le nombre d'années-personnes selon la définition établie et que les prévisions relatives aux dépenses de rémunération de chaque unité d'affaires reflètent adéquatement ce plan.</p>	<p>Le Service des finances met déjà en place plusieurs mécanismes de validation au niveau de l'effectif en années-personnes. Aussi, les tableaux d'effectifs du volume budgétaire comparent les années-personnes du budget avec celles de l'année antérieure. Un suivi de la rémunération qui inclut les effectifs est également effectué par les unités d'affaires qui identifient et catégorisent les écarts par type et provenance.</p> <p>Afin d'assurer l'arrimage demandé, la définition établie sera revue.</p> <p>La réponse à la recommandation 3.5.2.A. devrait permettre de répondre à l'élément de recommandation sur les prévisions relatives aux dépenses de rémunération par unité d'affaires.</p>	<p>30 novembre 2023</p> <p>28 février 2024</p>
<p>3.1.2.2.D.</p> <p>Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que le budget global de fonctionnement de la Ville de Montréal comporte une réserve pour les dépenses contingentes, comme le prévoit la Politique de l'équilibre budgétaire.</p>	<p>Le Service des finances effectuera une analyse des politiques financières de la Ville de Montréal, notamment, la politique de l'équilibre budgétaire.</p> <p>La politique sera changée pour refléter le changement législatif.</p>	<p>30 novembre 2023</p>
<p>3.1.2.2.E.</p> <p>Nous recommandons à la Direction générale d'évaluer l'ampleur de l'écart structurel entre les revenus et les dépenses afin de déterminer les sources de financement qui permettraient d'y remédier et de limiter l'utilisation d'excédents accumulés non affectés pour équilibrer le budget.</p>	<p>La Direction générale, en collaboration avec l'Administration, a mis en place des travaux de révision des activités et des processus ainsi qu'un chantier sur la fiscalité. De ceux-ci découleront des recommandations visant à résorber les écarts.</p> <p>Un forum sur la fiscalité s'est tenu avec les acteurs du milieu.</p> <p>Un mandat ferme pour la révision des activités et programmes a été donné au SPSP.</p> <p>Les travaux de révision des activités débuteront en 2023. Un échéancier détaillé du plan de travail pour la révision des activités et programmes sera déposé.</p> <p>Un sommet sur la fiscalité sera organisé.</p>	<p>30 novembre 2022</p> <p>30 novembre 2022</p> <p>31 août 2023</p> <p>30 novembre 2023</p>

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.1.3.1.A. Nous recommandons à la Direction générale de consulter les services afin de considérer le niveau de service attendu et de prendre en compte leurs résultats historiques avant la détermination des orientations et des enveloppes budgétaires et d'informer toutes les personnes impliquées dans la confection des budgets des services centraux.</p>	<p>À travers les comités de budget, la Direction générale consulte déjà les services, notamment en ce qui concerne le niveau de service attendu et leurs résultats historiques, avant la détermination des orientations et des enveloppes budgétaires. Toutes les personnes impliquées sont également informées des décisions des comités de budget.</p> <p>Toutefois, comme stipulé dans la recommandation 3.1.1.D., le Service des finances évaluera dans quelles mesures les résultats historiques pourraient davantage être pris en compte.</p> <p>Cet exercice a mené à des analyses historiques des budgets des services qui sont intégrées au processus budgétaire (voir 3.1.2.2.A.).</p> <p>Un plan d'action détaillé du projet de revue des activités et programmes sera produit.</p> <p>La revue des activités et programmes permettra d'identifier de nouvelles normes de service et d'optimiser les budgets des services. (voir 3.1.1.B.).</p>	<p>28 février 2023</p> <p>31 août 2023</p>
<p>3.1.3.2.A. Nous recommandons à la Direction générale de revoir la méthode utilisée pour répartir les transferts centraux aux arrondissements afin de s'assurer qu'elle permet encore d'allouer les budgets de manière équitable, selon les compétences qui leur sont dévolues, et de répondre aux exigences de la Ville de Montréal en matière de qualité et du niveau de services aux citoyens.</p>	<p>Le Service des finances effectuera une analyse de la RFA (Réforme du financement des arrondissements) pour déterminer s'il y a lieu de la réviser. Une analyse a été présentée à l'Administration. Celle-ci a conduit à la suspension du modèle paramétrique de la RFA.</p> <p>Advenant un déséquilibre identifié dans les transferts, des propositions, qui incluront, entre autres, les impacts organisationnels anticipés, les ressources requises et l'horizon de temps des travaux proposés, seront présentées à la Direction générale pour décision.</p> <p>Un mandat a été donné au CIRANO afin d'effectuer le bilan de la RFA.</p> <p>Le financement des arrondissements sera revu dans le cadre de la révision des activités.</p>	<p>30 novembre 2022</p> <p>28 février 2023</p> <p>30 novembre 2025</p>

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.1.3.2.B.</p> <p>Nous recommandons au Service des finances de bonifier l'information transmise aux arrondissements, ainsi que les contrôles, afin que ces derniers aient l'assurance que les transferts centraux reflètent fidèlement les décisions prises et les changements survenus au cours de l'année précédente.</p>	<p>Le Service des finances met déjà en place plusieurs stratégies pour informer et contrôler l'information incluse aux transferts centraux. Ainsi, un guide et une formation sur les orientations et les instructions budgétaires sont offerts. Une personne-ressource du Service des finances est désignée pour répondre aux questions des arrondissements tout au long de l'année, et qui est en mesure de modifier les transferts centraux en cours de processus budgétaire pour s'assurer que les ajustements sont justes, conformes et complets. Une partie des informations utilisées pour la confection des transferts centraux sont compilées sur le registre de décisions que les unités desservant les services centraux doivent compléter.</p> <p>Afin d'améliorer davantage le processus budgétaire, tout en maintenant les stratégies actuelles, il est proposé par le Service des finances d'ajouter une colonne dans le Registre de décisions actuel pour spécifier, pour chacun des ajustements, s'il y a un impact aux transferts centraux d'un arrondissement. Ceci permettra de rappeler aux unités de compléter l'onglet d'impacts sur les arrondissements. Également, le Service des finances transmettra cette liste aux arrondissements dans les étapes préalables au processus budgétaire pour valider si les informations sont complètes. Finalement, il est proposé de continuer les séances de formation virtuelles qui avaient été mises en place, notamment à cause du Covid-19, et de les enregistrer pour rejoindre tous les intervenants financiers des arrondissements.</p> <p>Des mécanismes formels de contrôle seront ajoutés pour le processus 2024.</p>	<p>30 novembre 2022</p>
<p>3.2.1.A.</p> <p>Nous recommandons au Service des finances d'améliorer le processus d'information et de diffusion des instructions afin que les parties prenantes soient saisies des orientations, des directives, notamment des politiques en vigueur, ainsi que la description des rôles et des responsabilités de chacun des intervenants.</p>	<p>Les orientations et les instructions budgétaires sont communiquées par un guide mis à jour annuellement et une séance d'information pour les équipes financières desservant les services centraux et les arrondissements. Des personnes-ressources sont identifiées dans les instructions budgétaires pour répondre aux différentes questions lors du processus budgétaire.</p> <p>En ajout aux mesures déjà mises en place, telles que les séances de formation virtuelles qui sont enregistrées, le Service des finances propose la bonification du guide des instructions budgétaires par l'ajout des principaux encadrements financiers au système GDD qui pourront être présentés également lors des séances de formation, bien qu'ils ne servent pas uniquement qu'au cours du processus budgétaire. Le Service des finances pourra également ajouter une section aux instructions budgétaires pour expliquer plus en détail le déroulement du processus budgétaire en lien avec l'échéancier ainsi que les rôles et responsabilités associés.</p>	<p>30 novembre 2023</p> <p>30 juin 2023</p>

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.2.1.B. Nous recommandons au Service des finances de mettre en place, des critères de documentation jugés adéquats comme préconisés dans la Politique de l'équilibre budgétaire, un processus de validation et d'approbation assurant la qualité de l'information, ainsi que le respect des orientations et directives par les unités d'affaires.</p>	<p>Le Service des finances a amorcé un processus décisionnel bonifié pour le budget 2024. Au cours de cet exercice, Il travaillera à formaliser et uniformiser ses processus ainsi qu'à documenter les hypothèses utilisées lors des travaux de confection des budgets des services.</p>	<p>28 février 2024</p>
<p>3.2.1.C. Nous recommandons à la Direction générale, de revoir le processus budgétaire afin de :</p> <p>a) Respecter sa Politique de l'équilibre budgétaire dont notamment à l'effet que les budgets soient fondés sur des prévisions de revenus et de dépenses réalistes et prudentes et que les budgets octroyés aux services permettent aux gestionnaires de respecter l'équilibre budgétaire et ainsi favoriser leur imputabilité;</p> <p>b) Mettre en place des plans de redressement dans le cas où les budgets n'atteignent pas les prévisions;</p> <p>c) Mettre en place un système budgétaire et financier permettant de budgéter en fonction du niveau de services ou des activités attendus, ainsi que des plans opérationnels clairement définis permettant ainsi le suivi des indicateurs de mesure à l'atteinte des résultats.</p>	<p>a) Actuellement, il existe plusieurs mécanismes en place qui permettent de maintenir un contrôle et une rigueur sur les dépenses et revenus de la Ville. Ces mécanismes permettent d'ailleurs à la Ville de dégager des surplus depuis plusieurs années. Des analyses historiques ont été produites (voir 3.1.1.D.).</p> <p>Les analyses seront ensuite présentées à l'Administration qui prendra les décisions appropriées dans une vision stratégique d'équilibre global des finances de la Ville, comme mentionné aux réponses aux recommandations 3.1.1.D. et 3.1.2.2.A.</p> <p>b) La politique d'équilibre budgétaire C-RF-SFIN-PA-22-002 prévoit déjà la mise en place d'un plan de redressement lorsque les évolutions budgétaires laissent présager une situation défavorable. Une procédure formelle sera ajoutée aux outils existants</p> <p>c) Voir réponse à la recommandation 3.5.2.A.</p>	<p>28 février 2023</p> <p>30 novembre 2023</p> <p>30 novembre 2023</p> <p>28 février 2024</p>

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.2.2.A. Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec le Service des finances, de s'assurer que les revenus et les dépenses prévisibles contenus dans l'ajustement des surplus de gestion aux arrondissements soient inclus au budget en tenant compte des résultats historiques plutôt que d'être ajoutés aux excédents de fonctionnement accumulés en fin d'année.</p>	<p>Cette recommandation a déjà été mise en œuvre dans le cadre du processus budgétaire 2022. Les instructions budgétaires envoyées aux arrondissements leur permettaient d'ajuster leurs transferts en fonction de l'historique de leurs permis de construction.</p>	30 novembre 2021
<p>3.2.2.B. Nous recommandons au Service des finances d'inclure dans ses politiques des mesures afin d'harmoniser les prévisions et les imputations budgétaires des arrondissements, notamment celles relatives à l'affectation des excédents accumulés.</p>	<p>Le Service des finances possède déjà certaines politiques afin d'harmoniser les prévisions et les imputations budgétaires. Ainsi, l'Intranet contient des lexiques pour expliquer la codification à utiliser en fonction des règles comptables. Des directives avaient aussi été transmises aux arrondissements lors de l'exercice d'harmonisation des budgets au moment de l'exercice de la RFA.</p> <p>Concernant les prévisions, la codification demandée est présentée aux instructions budgétaires pour certains éléments particuliers qui pourraient amener des questionnements pour des aspects techniques, comme pour les dépenses relatives au personnel politique, les affectations de surplus, les charges interunités, les cas particuliers de rémunération, etc.</p> <p>Afin de bonifier ces pratiques, il est proposé d'ajouter des directives plus précises afin d'harmoniser les budgets dans les instructions budgétaires et de diriger les arrondissements vers les sources de documentation existantes. Lors de la séance de formation sur les instructions budgétaires, les informations seront aussi communiquées aux arrondissements.</p>	30 novembre 2022

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.3.A. Nous recommandons à la Direction générale de déterminer des critères pour évaluer et prioriser les demandes additionnelles, afin de prendre des décisions éclairées, et de documenter cette évaluation.</p>	<p>Déjà, le guide technique de préparation, transmis le 28 juin 2021 par le Service des finances aux unités lors de l'envoi des enveloppes budgétaires, détermine des orientations budgétaires et critères de demandes additionnelles. Avant sa transmission, ce guide et les orientations ont été validés par la Direction générale.</p> <p>Par exemple, pour le budget de fonctionnement, il est précisé qu'une attention particulière devra être portée à l'attribution de ressources en soutien à des actions liées aux priorités du Plan stratégique Montréal 2030 et aux changements organisationnels qui sous-tendent sa mise en œuvre. De plus, les demandes additionnelles devaient être accompagnées d'un justificatif Montréal 2030.</p> <p>Pour le PDI, les directives précisent de :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prioriser, avant tout, les investissements visant tant le maintien régulier d'actifs que le rattrapage du déficit d'entretien afin de conserver ou rétablir un niveau de service satisfaisant (volet protection). 2. Limiter les nouveaux projets (volet développement) à ceux qui ont déjà fait l'objet d'une autorisation et enfin de s'assurer que la priorisation soit en adéquation avec les grandes orientations du Plan stratégique Montréal 2030, notamment en matière de transition écologique (Plan climat) et en intégrant des mesures visant à renforcer la solidarité, l'inclusion et l'équité (ADS+). <p>La Direction générale a mis en place le Service de la planification stratégique et performance organisationnelle.</p>	28 février 2022
	<p>Le Service des finances amorce un processus décisionnel bonifié pour le budget 2024. La principale bonification du processus décisionnel est de permettre une meilleure priorisation des différents dossiers budgétaires en tenant compte notamment de l'alignement stratégique de la Ville.</p> <p>Le processus fut présenté à Mme Ollivier, au CE ainsi qu'au comité de budget administratif. Le processus est lancé ainsi pour cette année.</p>	28 février 2023
	<p>Mise en œuvre du nouveau processus de décision dans le cadre de la planification budgétaire 2024.</p> <p>Le nouveau processus permettra une documentation bonifiée des différents enjeux budgétaires des services, mais également permettra d'en assurer un meilleur suivi et une priorisation efficiente des différentes demandes des unités. Un des objectifs de ce nouveau processus est une réduction au maximum des « demandes additionnelles » à l'automne.</p>	30 novembre 2023

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
	<p>Le SPSPPO a entrepris la démarche d'alignement stratégique qui permettra d'élaborer les plans opérationnels annuels ou biennaux des services (chantiers et projets) alignés sur les priorités de la planification stratégique <i>Montréal 2030</i>.</p> <p>Le SPSPPO entreprendra le projet de revue des activités et des programmes de la Ville qui permettra d'aligner les activités, les budgets et les PDI (core business) sur les priorités du plan stratégique <i>Montréal 2030</i>.</p> <p>Le SPSPPO et le SF travaillent conjointement à arrimer le cycle annuel de la planification stratégique et le cycle budgétaire afin que les critères d'approbation des demandes additionnelles soient alignés sur les priorités stratégiques et la revue des activités et des programmes.</p>	<p>30 novembre 2025</p> <p>30 novembre 2025</p> <p>30 novembre 2025</p>
<p>3.4.A. Approbation du budget par les instances</p> <p>Nous recommandons au Service des finances de valider auprès de la Commission sur les finances et l'administration, si cette dernière désire disposer d'une information en regard des résultats passés et des tendances pour qu'ainsi la performance budgétaire puisse être évaluée lors de l'étude du budget avant d'en recommander l'adoption au conseil municipal et au conseil d'agglomération.</p>	<p>Les informations en regard des résultats passés et des tendances sont déjà présentées dans les documents (présentation et volume budgétaire) transmis à la CFA lors des sessions d'étude du budget.</p> <p>Le gabarit des présentations reflète les demandes de la CFA et est validé par celle-ci.</p> <p>Quand la CFA le juge nécessaire, elle demande des ajustements dans son rapport et ces ajustements sont reflétés dans le gabarit qui suit.</p>	<p>30 novembre 2021</p>
<p>3.5.2.A</p> <p>Nous recommandons à la Direction générale de relancer le projet, de se doter d'un système d'information et de gestion budgétaire intégré et de le prévoir dès 2021 au Plan décennal d'immobilisations 2022-2031.</p>	<p>Une analyse étroite des besoins et vigie a été effectuée.</p> <p>Un calendrier détaillant les différentes étapes conduisant à la mise en place d'un nouveau système sera établi.</p>	<p>28 février 2023</p> <p>28 février 2024</p>

SERVICES CENTRAUX ET DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.5.2.B. Nous recommandons au Service des finances de s'assurer que son plan de relève des ressources humaines couvre tous les postes-clés du processus budgétaire et qu'il prévoit des mesures pour assurer la formation du personnel et le transfert des connaissances nécessaires à son bon fonctionnement.</p>	<p>Le plan de relève du Service des finances sera mis à jour en collaboration avec le Service des ressources humaines. Le plan à jour sera ensuite appliqué.</p>	<p>28 février 2024</p>
<p>3.5.2.C. Nous recommandons au Service des finances de prendre les mesures appropriées pour protéger l'intégrité de l'information des nombreux fichiers de types Microsoft Excel et Access utilisés par son personnel et celui des services centraux et des arrondissements.</p>	<p>Dans le cadre de la confection budgétaire, les professionnels du Service des finances utilisent principalement les logiciels Excel et Access pour effectuer leurs calculs. Ces fichiers ne sont accessibles sur le réseau que par les personnes autorisées de chaque direction du Service de finances. Cette façon de gérer les accès aux fichiers est fiable et offre la sécurité maximale pouvant être raisonnablement mise en place avec ces outils. Néanmoins, ces outils n'ont pas le même type ou le nombre d'épaisseurs de mesures de sécurité que certains autres logiciels spécialisés. La mise en place de mesures additionnelles pour protéger davantage l'intégrité de l'information qu'ils contiennent implique l'acquisition de nouveaux outils informatiques. Ceci sera intégré au projet de renouvellement de logiciel budgétaire (voir 3.5.2.A.).</p>	<p>28 février 2024</p>

ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.2.2.D.</p> <p>Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Saint-Laurent et de Ville-Marie, d'améliorer la documentation de leur processus budgétaire, notamment en ce qui concerne la prise en compte des priorités de la Ville de Montréal, les orientations et les stratégies de l'arrondissement, la description des étapes importantes du processus et les contrôles effectués pour s'assurer que le budget reflète les décisions et les instructions reçues.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En début de processus annuel (au début du mois de juillet), informer les élus(es) et les directeurs (trices) de l'arrondissement des priorités de la Ville et faire apparaître ces priorités dans les documents budgétaires de l'arrondissement. • Inscrire les orientations et les stratégies de l'arrondissement dans les documents budgétaires. • Préparer un document à l'intention des élus(es) et les directeurs (trices) de l'arrondissement, indiquant les étapes importantes et les échéances à considérer. • Créer un outil permettant de documenter les contrôles effectués dans le but de s'assurer que le budget reflète les décisions et les instructions reçues. 	31 août 2022
<p>3.4.C.</p> <p>Nous recommandons à l'arrondissement de Ville-Marie de bonifier le contenu des documents budgétaires présentés au conseil d'arrondissement lors de la séance extraordinaire afin que ce dernier puisse être évalué au regard des résultats financiers historiques.</p>	<p>À compter du budget 2022, les documents budgétaires, présentés au conseil d'arrondissement lors de la séance extraordinaire pour l'adoption du budget, seront bonifiés et feront état des résultats financiers historiques.</p>	30 novembre 2021

ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.2.2.C. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Saint-Laurent de prévoir au budget l'ensemble des dépenses de fonctionnement prévues au cours de la prochaine année ainsi que les affectations de surplus nécessaires pour les financer.</p>	<p>1. Identifier les dépenses récurrentes financées historiquement par le surplus et revoir annuellement ce montant.</p> <p>2. Dans le cadre de préparation du budget, prévoir toutes les dépenses de fonctionnement et éliminer l'ajustement de la main-d'œuvre capitalisée à la fin de l'année.</p> <p>Mis en place dans le cadre de la confection du budget 2024.</p>	30 novembre 2023
<p>3.2.2.D. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Saint-Laurent et de Ville-Marie, d'améliorer la documentation de leur processus budgétaire, notamment en ce qui concerne la prise en compte des priorités de la Ville de Montréal, les orientations et les stratégies de l'arrondissement, la description des étapes importantes du processus et les contrôles effectués pour s'assurer que le budget reflète les décisions et les instructions reçues.</p>	<p>Documenter les étapes de confection du cahier budgétaire à l'aide d'une grille de référence qui inclut les dates de présentation à la direction et aux élus. (un exemplaire de la grille est inclus dans le plan d'action).</p> <p>Mis en place dans le cadre de la confection du budget 2024.</p>	30 novembre 2023
<p>3.4.B. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Saint-Laurent de revoir le contenu des documents budgétaires présentés à leur conseil d'arrondissement afin que ce dernier et les citoyens disposent d'une information pertinente et complète sur le budget leur permettant d'évaluer ce dernier au regard des résultats financiers historiques et de l'information présentée dans le document <i>Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030</i> de la Ville de Montréal.</p>	<p>Ajouter les valeurs réelles historiques dans la présentation du budget par objets et par activités permettant la présentation de données comparatives et un meilleur alignement avec les budgets de la ville de Montréal.</p> <p>Mis en place dans le cadre de la confection du budget 2024.</p>	30 novembre 2023

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
<p>3.2.2.C.</p> <p>Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Saint-Laurent de prévoir au budget l'ensemble des dépenses de fonctionnement prévues au cours de la prochaine année ainsi que les affectations de surplus nécessaires pour les financer.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analyser historique des affectations du surplus en cours d'année. 2. Identifier les dépenses financées historiquement par le surplus (affectations récurrentes). Annuellement ce montant sera révisé. 3. Voter en début d'année une réserve pour financer les affectations récurrentes ainsi qu'un budget pour les dépenses imprévues et cela en fonction des disponibilités dans le surplus. 4. Réviser les critères d'affectation du surplus. 5. Réviser la structure des crédits inscrits dans le SBA, analyser l'allocation des crédits et financer au besoin par le surplus. <p>Note: Analyser non seulement les aspects conjoncturels (externes) et structurels. Les affectations non récurrentes, reliées aux situations imprévues, ne seront pas intégrées dans la base budgétaire, car elles ne sont pas connues lors de la confection du budget.</p>	<p>Confection et approbation du budget de 2024 soit le 30 novembre 2023</p>
<p>3.2.2.D.</p> <p>Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Saint-Laurent et de Ville-Marie, d'améliorer la documentation de leur processus budgétaire, notamment en ce qui concerne la prise en compte des priorités de la Ville de Montréal, les orientations et les stratégies de l'arrondissement, la description des étapes importantes du processus et les contrôles effectués pour s'assurer que le budget reflète les décisions et les instructions reçues.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Produire des procès-verbaux lors des rencontres avec l'Administration locale. 2. Création d'un formulaire Google avec le calendrier, étapes importantes, qui énonce les orientations, les stratégies, niveau de taxation - signé par l'administration locale. 3. Création fichier « Cadre financier sur 3 ans » Google sheet qui permet de faire des liens avec tous les documents transmis par le SF et ceux approuvés par la Direction de l'arrondissement (orientations, réaménagements, saisie SBA, financement - taxation, etc.). 4. Approbation par le directeur de tous les documents servant à saisir dans SBA et lien avec le « Cadre financier sur 3 ans ». <p>Note: Améliorer la documentation sur le processus budgétaire de l'arrondissement.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Établir une liste des tâches des conseillers relatives à la confection du budget. • Établir un mode d'évaluation de la performance du plan financier. • Réviser et documenter la séquence de confection du plan financier. • Formuler et formaliser les orientations et politiques budgétaires locales. • Contrôler (respecter) le processus d'approbation du budget par les instances. 	<p>Confection et approbation du budget de 2024 soit le 30 novembre 2023</p>

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE (SUITE)		
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un registre d'hypothèses budgétaires. • Créer un simulateur financier présentant l'impact des décisions financières à long terme. À modéliser selon des ratios historiques, inflationniste, d'indice à la consommation, etc. • Procéder à une analyse historique du budget. • Mettre à jour la répartition des enveloppes du budget de fonctionnement de l'ARRON. • Trouver un équilibre entre les enveloppes sur et sous-évaluées. • Réduire, voire éliminer les écarts de projection. 	
<p>3.4.B.</p> <p>Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Saint-Laurent de revoir le contenu des documents budgétaires présentés à leur conseil d'arrondissement afin que ce dernier et les citoyens disposent d'une information pertinente et complète sur le budget leur permettant d'évaluer ce dernier au regard des résultats financiers historiques et de l'information présentée dans le document Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030 de la Ville de Montréal.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rencontre avec la direction du budget pour mettre en commun les informations et prévoir un modèle de présentation uniformisé. 2. Collaboration inter - arrondissement pour harmoniser et améliorer la présentation budgétaire. 3. Uniformisation interarrondissement - informations minimales à inscrire dans les présentations budgétaires. 4. Utilisation des gabarits déjà utilisés par les services centraux lors de la présentation au Commissions pour l'étude du budget. <p>Note : Les besoins de présentation du SF sont différents de ceux en arrondissement.</p> <p>Un modèle de standardisation (Cahiers budgétaires), un modèle pro-forma qui s'inspire de celui des services centraux - gabarit suggéré par le rôle du SF d'imposer un modèle :</p> <p>Uniformisation - informations minimales à inscrire.</p> <p>Présenter dans les annexes les tableaux.</p> <p>1. Présentation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faits saillants budget de fonctionnement et PDI. • Budget de fonctionnement et Programme décennal d'immobilisation 202X-203X - version détaillée. 	<p>Confection et approbation du budget de 2024 soit le 30 novembre 2023</p>

ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE (SUITE)		DATE D'ÉCHÉANCE POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS CORRECTIVES
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	ACTIONS CORRECTIVES ENTREPRISES OU PRÉVUES PAR L'UNITÉ ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA RECOMMANDATION	
	<p>2. Budget de fonctionnement et Programme décennal d'immobilisation 202X- 203X - version détaillée</p> <p>2.1 - Budget de fonctionnement présentation des tableaux</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Répartition des dépenses par activités en \$ et en a-p. ● Répartition des revenus et dépenses par objets. ● Explication de la fiscalité. ● Améliorer la présentation budgétaire interne et publique. ● Évaluer les anomalies significatives du plan financier, et lui apporter les mesures correctives (selon les démarches de B). ● Valoriser la dotation (budget rémunération) des services aux citoyens. ● Adopter un vocabulaire positif pour favoriser une perception positive des dépenses. Par exemple, une dépense peut être exprimée en termes d'opportunité d'investissement. ● Présenter en deux feuillets (bulletin) le volet fonctionnement et investissement (PD). 	



Annexe 4
**Résolution du conseil
municipal CM22 0137**

6.8. Annexe 4 – Résolution du conseil municipal CM22 0137



Extrait authentique du procès-verbal d'une assemblée du conseil municipal

Assemblée ordinaire du lundi 24 janvier 2022
Séance tenue le 25 janvier 2022

Résolution: CM22 0137

Motion de l'opposition officielle demandant la production d'un rapport préélectoral audité

Avant présentation, le maire de l'arrondissement de Saint-Laurent, M. Alan DeSousa, dépose une nouvelle version du point 65.04, travaillée en collaboration avec la présidente du comité exécutif, Mme Dominique Ollivier. La nouvelle version se lit comme suit :

Attendu que le budget est un document central en démocratie municipale puisqu'il représente les engagements de la Ville envers les citoyens, en plus de définir les priorités et les orientations qui seront données aux prestations de services publics;

Attendu que la capacité du conseil municipal à prendre des décisions éclairées repose sur une bonne compréhension de la situation financière de la Ville et des coûts liés aux programmes, politiques et plans d'action sur lesquels il vote;

Attendu qu'il est dans l'intérêt du public que tous les élus puissent échanger de façon égale des diverses propositions, en disposant des mêmes informations;

Attendu qu'en plus de la publication de son budget de fonctionnement et de son plan décennal d'immobilisations, la Ville de Montréal produit plusieurs documents permettant d'évaluer la situation financière de la Ville, dont des états financiers audités;

Attendu que lors de la dernière élection, la Ville de Montréal a produit et publié le rapport non audité « l'État des finances de la Ville de Montréal - Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 » avant les élections;

Attendu que la production d'un rapport préélectoral audité par la vérificatrice générale de la Ville est dans l'intérêt du public et dans le respect des valeurs d'imputabilité et de transparence;

Attendu que dès le début du mandat de 2017, l'Opposition officielle a déposé une motion demandant que l'Administration dépose un rapport préélectoral audité, sur le modèle des rapports préélectoraux présentés par les autres paliers de gouvernement;

Attendu que dès 2018, l'Administration de la Ville s'est engagée à mandater la vérificatrice générale pour effectuer l'audit du rapport préélectoral et lui avait fourni, en avril 2020, un budget de 900 000 \$ pour le réaliser;

Attendu que la réalisation d'un tel audit n'a pas été possible lors de la dernière élection pour des raisons techniques et ayant trait au processus budgétaire de la Ville, de l'avis de la vérificatrice générale;

Attendu que, pour qu'un rapport préélectoral audité par la vérificatrice générale soit produit pour la prochaine élection, la Ville doit dès maintenant entamer le processus;

Il est proposé par M. Alan DeSousa

appuyé par Mme Alba Zuniga Ramos
Mme Dominique Ollivier

Et résolu :

- 1- que le conseil municipal mandate la vérificatrice générale et le Service des finances de la Ville d'amorcer dès maintenant des discussions afin d'identifier les paramètres et la méthodologie permettant la préparation d'un rapport préélectoral audité d'ici la prochaine élection municipale;
- 2- que soit produit un rapport à la suite des discussions entre la vérificatrice générale et le Service des finances et qu'il soit présenté au conseil municipal d'ici le mois d'août 2022, afin que celui-ci puisse mandater le Bureau de la vérificatrice générale d'auditer un rapport préélectoral produit par le Service des finances.

Un débat s'engage.

La présidente du conseil, Mme Martine Musau Muele, cède la parole au maire de l'arrondissement de Saint-Laurent, M. Alan DeSousa.

M. DeSousa présente la nouvelle version de la motion travaillée de concert avec l'Administration. Il met en lumière la volonté commune de toutes les parties prenantes afin que la Ville de Montréal puisse se doter d'un cadre financier électoral audité par la vérificatrice générale avant les prochaines élections municipales. M. DeSousa fait l'historique quant au processus ayant mené à l'octroi du mandat à la vérificatrice générale et aux difficultés rencontrées. M. DeSousa indique notamment, qu'afin d'éviter les incidents de parcours des quatre dernières années, il recommande qu'un suivi soit effectué sur ce dossier dans le but d'entamer les travaux le plus rapidement possible. En conclusion, M. DeSousa remercie la présidente du comité exécutif, Mme Dominique Ollivier, pour sa collaboration dans la rédaction de cette nouvelle version de la motion.

La présidente du conseil remercie M. DeSousa pour sa présentation et cède la parole à la conseillère Alba Zuniga Ramos.

Mme Zuniga Ramos prend la parole en faisant état entre autres de certains enjeux de transparence importants lorsqu'il est question du budget. À cet égard, elle mentionne qu'il est bénéfique de donner l'heure juste et de démontrer que nous avons les moyens de remplir les promesses électorales. Elle cite en exemple le Centre sportif de Montréal-Nord pour lequel le financement n'est pas au Programme décennal d'immobilisations (PDI). Elle estime que la population est en droit d'avoir des structures lui permettant de tisser des liens de confiance. De plus, elle exprime son malaise quant au climat dans lequel ont eu lieu certains échanges entre les membres du conseil récemment disant se sentir accusée « de diffamer ». Dans ce contexte, Mme Zuniga Ramos mentionne qu'il est important que les finances de la Ville soient validées par une instance indépendante préalablement à la tenue d'une élection. Pour terminer, elle invite l'ensemble des membres du conseil à voter en faveur de cette motion.

La présidente du conseil, Mme Musau Muele, demande à la conseillère Alba Zuniga Ramos d'apporter des clarifications sur le terme « diffamer » qu'elle a utilisé lors de son intervention. Mme Zuniga Ramos précise qu'elle fait référence à l'intervention de la mairesse de Montréal lors du comité plénier tenu dans la matinée. La présidente du conseil demande à la conseillère Zuniga Ramos de retirer le terme « diffamer » qui est un mot antiparlementaire et de s'excuser. Mme Zuniga Ramos le retire et reformule son commentaire.

La présidente du conseil la remercie et cède la parole à la présidente du comité exécutif, Mme Dominique Ollivier.

Mme Ollivier prend la parole et invite les membres du conseil à voter en faveur de cette motion. Elle remercie son prédécesseur, M. Benoit Dorais, pour tous les efforts consentis dans la production du rapport préélectoral même si celui-ci n'a pu être audité. Elle mentionne notamment qu'il est important pour l'ensemble de la communauté montréalaise d'avoir accès à ces informations et permettre aux formations politiques de baser leurs promesses électorales sur une connaissance de l'état des finances publiques afin de penser à des solutions concrètes pour le bien commun. Mme Ollivier indique que l'audit ajoute de la crédibilité à l'exercice et que cette motion a pour but d'inviter tant la vérificatrice générale que le Service des finances à élaborer une méthodologie commune qui va rendre l'information claire et crédible pour toutes et tous. En conclusion, Mme Ollivier souligne les efforts qui sont déployés pour rendre l'information et le processus budgétaire compréhensibles et accessibles.

La présidente du conseil remercie la présidente du comité exécutif, Mme Dominique Ollivier, pour son intervention et cède la parole au maire de l'arrondissement de Saint-Laurent, Alan DeSousa afin qu'il exerce son droit de réplique.

M. DeSousa, en droit de réplique, remercie Mme Ollivier pour sa collaboration et réitère l'importance de la motion.

Adopté à l'unanimité.

65.04
/cb

Valérie PLANTE

Mairesse

Emmanuel TANI-MOORE

Greffier de la Ville

(certifié conforme)

Emmanuel TANI-MOORE
Greffier de la Ville

Signée électroniquement le 4 février 2022

Annexe 5

**Suivi déposé par la vérificatrice
générale au conseil municipal
du 22 août 2022**

**Rapport préélectoral audité
par la vérification générale pour
la prochaine élection**

6.9. Annexe 5 – Suivi déposé par la vérificatrice générale au conseil municipal du 22 août 2022 et Rapport préélectoral audité par la vérification générale pour la prochaine élection



Le 16 août 2022

Madame Valérie Plante
Mairesse
Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Objet : Suivi de la motion - Rapport préélectoral audité par la vérificatrice générale de la Ville de Montréal pour la prochaine élection

Madame la Mairesse,

Vous trouverez ci-joint un rapport de suivi en date du 16 août concernant la motion - Rapport préélectoral audité par la vérificatrice générale de la Ville de Montréal pour la prochaine élection.

Nous vous invitons à déposer le document ci-joint aux membres du conseil municipal le 22 août 2022.

Veillez recevoir, Madame la Mairesse, l'expression de mes salutations distinguées.

La vérificatrice générale de la Ville de Montréal,

A handwritten signature in blue ink that reads 'Michèle Galipeau' followed by 'FCPA auditrice' in a smaller font.

Michèle Galipeau, FCPA auditrice

MG/dds

p.j. Document



Le 16 août 2022

Membres du conseil municipal
Conseil municipal de Montréal
Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Objet : Suivi de la motion - Rapport préélectoral audité par la vérificatrice générale de la Ville de Montréal pour la prochaine élection

Membres du conseil municipal,

La présente vise à vous communiquer un état de situation concernant le mandat cité en rubrique. Le 25 janvier 2022, le conseil municipal (CM) adoptait la résolution CM22 0137 (assemblée ordinaire du 24 janvier 2022) qui se lit comme suit :

« Et résolu :

- 1) *que le conseil municipal mandate la vérificatrice générale et le Service des finances de la Ville d'amorcer dès maintenant des discussions afin d'identifier les paramètres et la méthodologie permettant la préparation d'un rapport préélectoral audité d'ici la prochaine élection municipale;*

- 2) *que soit produit un rapport à la suite des discussions entre la vérificatrice générale et le Service des finances et qu'il soit présenté au conseil municipal d'ici le mois d'août 2022, afin que celui-ci puisse mandater le Bureau de la vérificatrice générale d'auditer un rapport préélectoral produit par le Service des finances. »*

Dans un premier temps, j'aimerais vous indiquer qu'aucun suivi formel n'a été effectué auprès de mon Bureau par l'Administration municipale à la suite de l'adoption de cette motion en janvier 2022. J'ai donc pris connaissance de cette motion à la suite de la vigie des ordres du jour du CM effectuée par mon Bureau au printemps 2022. J'ai aussi reçu le 1^{er} juin une lettre du Chef de l'opposition officielle, monsieur Aref Salem, me demandant un suivi sur ce dossier.

Comme mentionné par le passé, la mise en place d'un exercice démocratique municipal commande toutefois certaines précautions afin d'y mettre à contribution l'indépendance liée à ma fonction, par la réalisation d'un mandat d'audit. Comme vérificatrice générale, je ne peux en



aucun temps participer à l'élaboration d'un processus ou à l'établissement d'une méthodologie dont j'aurais le mandat d'auditer par la suite.

Quant à la réalisation d'un mandat éventuel, je vous réfère au « Mot de la vérificatrice générale », de mon rapport annuel 2020 dans lequel il est indiqué que :

« La mise en place initiale d'un RPE est un travail colossal à ne pas sous-estimer. Pour être en mesure de présenter un RPE avec de l'information financière de qualité qui est conforme aux exigences en la matière, cela nécessite d'une part que les processus qui supportent la production du RPE soient adéquats, efficaces et rigoureux et, d'autre part, que l'expertise interne qui y est affectée soit appropriée. Cependant, les travaux d'audit entrepris sur les principaux processus budgétaires touchant les revenus et les dépenses se sont poursuivis. La mise en place des améliorations recommandées dans ce rapport est souhaitable si la Ville désire se doter d'un RPE conforme aux exigences en la matière et représentant un outil de transparence budgétaire permettant aux partis politiques de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville. »

Au printemps 2022, nous avons reçu les plans d'action en réponse aux recommandations contenues dans le rapport sur les processus budgétaires touchant les revenus et les dépenses. Nous transmettrons sous peu des questions au Service des finances et à la Direction générale afin de mieux comprendre les actions proposées ou pour obtenir les documents supports attestant de la réalisation de certains éléments. Il est important de souligner que la Direction générale nous a confirmé le 4 juin 2021 leur accord avec les recommandations de ce rapport.

De plus, nous conduisons actuellement un audit de performance sur les processus budgétaires entourant la confection du Plan décennal d'immobilisations. Nous présenterons les conclusions de ce mandat dans le rapport que je déposerai à la Mairesse en décembre 2022.

J'ai aussi fait un suivi sur cette motion auprès du trésorier qui m'a indiqué les éléments suivants :

- À ce jour, les paramètres et la méthodologie sur lesquels se base le Service des finances, pour l'élaboration d'un rapport préélectoral (RPE), demeurent inchangés au regard du rapport intitulé « États des finances de la Ville de Montréal (la Ville), Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 », présenté le 23 août 2021.
- Des discussions sont en cours avec l'Administration municipale pour voir les améliorations raisonnablement possibles d'apporter en termes organisationnels et de ressources financières et humaines afin de produire un rapport qui pourrait être audité.



Respect des normes professionnelles

Je souhaite également faire un rappel de certaines exigences des normes professionnelles en matière d'audit et pour l'émission d'un rapport de certification.

En effet, l'objet du rapport requis par le CM commande à ce que le niveau de certification soit clairement défini. Il en va de la neutralité de l'exercice et de son impact dans l'exercice démocratique municipal.

À ce chapitre, il est primordial de comprendre que tous les travaux de certification effectués par le Bureau du vérificateur général (BVG) de la Ville de Montréal sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes d'audit et de certification publiées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Ceci nous permet d'assurer la qualité et la crédibilité de nos rapports.

Ces normes établissent entre autres des « *...conditions préalables à la réalisation d'une mission* », conditions qui doivent être remplies afin d'être en mesure d'accepter une mission devant être effectuée en accord avec ces normes. Ces conditions exigent de tenir compte de certains éléments, incluant :

- **Le caractère approprié de l'objet de la mission**, à savoir si l'objet de la mission est clairement identifiable, peut faire l'objet d'une mesure ou d'une évaluation cohérente par rapport aux critères applicables et peut être soumis à des procédures en vue de l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés pour étayer l'expression du niveau d'assurance requis dans les circonstances;
- **La disponibilité de critères valables**, à savoir si les critères appliqués dans la préparation de l'information sur l'objet considéré sont valables au regard des conditions de la mission et présentent les caractéristiques énoncées dans les normes;
- **La possibilité d'obtenir les éléments probants nécessaires** pour étayer la conclusion, à savoir si des éléments probants fiables sont disponibles et accessibles.

CONCLUSION

Je réitère que la mise en place des recommandations émises dans le cadre de notre mandat sur les processus budgétaires est une condition souhaitable si la Ville désire se doter d'un RPE conforme aux exigences en la matière et qui puisse être audité.

De plus, le processus de réalisation d'un RPE qui puisse être audité est un travail colossal pour tous les partis impliqués qu'il ne faut pas sous-estimer.



Ceci complète le statut sur ce dossier en date du mois d'août 2022 pour le BVG.

Veillez recevoir, Membres du conseil municipal, l'expression de mes sentiments distingués.

La vérificatrice générale de la Ville de Montréal,

Michèle Galipeau, FCPA auditrice

MG/dds

Annexe 6

**Suivi et commentaires déposés
par le trésorier à la présidente
du comité exécutif le
23 septembre 2022**

6.10. Annexe 6 – Suivi et commentaires déposés par le trésorier à la présidente du comité exécutif le 23 septembre 2022



Trésorier et directeur du Service des finances
100 – 630, boul. René-Lévesque Ouest, 6^e étage
Montréal (Québec) H3B 1S6
Téléphone : 514 872-6630

Note

Destinataire : M^{me} Dominique Ollivier
Présidente du comité exécutif

Expéditeur : Yves Courchesne, CPA, CGA
Trésorier et directeur de service

Date : Le 23 Septembre 2022

Objet : Suivi et commentaires - Lettre de la vérificatrice générale de la Ville de Montréal au sujet de la motion portant sur le rapport préélectoral

Contexte

Le 23 août 2021, avant les dernières élections municipales, le Service des finances a présenté le rapport intitulé « État des finances de la Ville de Montréal, Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 ».

Le conseil municipal a adopté le 25 janvier dernier la résolution CM22 0137 qui se lit comme suit :

« Et résolu :

1) que le conseil municipal mandate la vérificatrice générale et le Service des finances de la Ville d'amorcer dès maintenant des discussions afin d'identifier les paramètres et la méthodologie permettant la préparation d'un rapport préélectoral audité d'ici la prochaine élection municipale;

2) que soit produit un rapport à la suite des discussions entre la vérificatrice générale et le Service des finances et qu'il soit présenté au conseil municipal d'ici le mois d'août 2022, afin que celui-ci puisse mandater le Bureau de la vérificatrice générale (BVG) d'auditer un rapport préélectoral produit par le Service des finances. »

Le 16 août, la vérificatrice générale a fait parvenir une lettre de suivi à la Mairesse de Montréal.

Le présent document rassemble quelques commentaires du Service des finances au sujet du contenu de la lettre transmise par la vérificatrice générale.

Mandat conjoint adressé à la vérificatrice générale et au Service des finances de convenir de paramètres et d'une méthodologie permettant de produire un rapport préélectoral audité

Le Service des finances a bien pris connaissance de la motion en question et a eu des échanges avec le BVG à ce sujet. Toutefois, la réponse du BVG au Service des finances a été la même que celle fournie dans la lettre destinée à la Mairesse :

« Comme vérificatrice générale, je ne peux en aucun temps participer à l'élaboration d'un processus ou à l'établissement d'une méthodologie dont j'aurais le mandat d'auditer par la suite. »

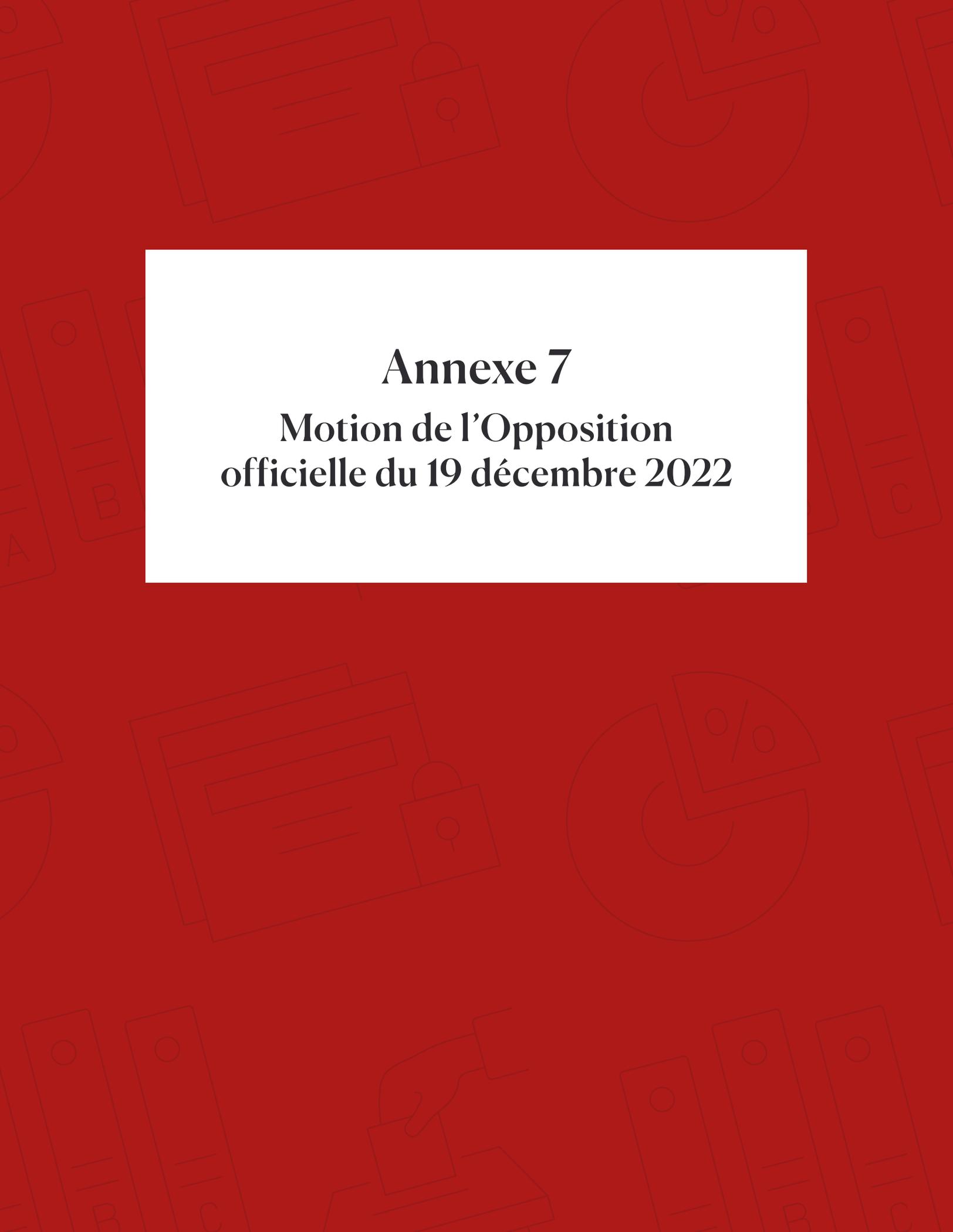
Michèle Galipeau, vérificatrice générale de la Ville de Montréal
Lettre du 16 août destinée à la Mairesse de Montréal

Dans les circonstances, le Service des finances étudie présentement avec l'Administration la possibilité d'acquiescer le soutien de services professionnels, détenant une expertise en audit et en préparation de rapports préélectorales dans un contexte municipal, afin d'identifier quels ajustements pourraient être apportés au rapport intitulé « État des finances de la Ville de Montréal, Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 » qui a été déjà produit par le Service des finances peu avant la tenue des dernières élections municipales.

Mise en place préalable des recommandations émises par le BVG dans le cadre de son mandat sur les processus budgétaires

La vérificatrice générale indique qu'une condition souhaitable à la réalisation d'un rapport préélectoral amené à être audité est la mise en place préalable des recommandations émises par le BVG dans le cadre de son mandat sur les processus budgétaires. Suite au dépôt de ces recommandations, le Service des finances et la Direction générale ont produit et transmis des plans d'actions, lesquels visent à cibler les mesures qui peuvent être adoptées et mises en place au prix de ressources raisonnables (financières et humaines), afin d'améliorer les processus existants, compte tenu notamment des limites technologiques de la Ville et de certaines implications organisationnelles.

Espérant le tout à votre convenance, je vous prie d'agréer mes salutations distinguées.



Annexe 7
Motion de l'Opposition
officielle du 19 décembre 2022

6.11. Annexe 7 – Motion de l'Opposition officielle du 19 décembre 2022



Motion de l'Opposition officielle

Séance du conseil municipal du 19 décembre 2022

65.02

Motion demandant au Service des finances de fournir un état d'avancement sur le rapport préélectoral audité par le Bureau du vérificateur général

Attendu que le budget est un document central en démocratie municipale puisqu'il représente les engagements de la Ville envers les citoyens, en plus de définir les priorités et les orientations qui seront données aux prestations de services publics;

Attendu que la capacité du conseil municipal à prendre des décisions éclairées repose sur une bonne compréhension de la situation financière de la Ville et des coûts liés aux programmes, politiques et plans d'action sur lesquels il vote;

Attendu qu'il est dans l'intérêt public que tous les élus puissent échanger de façon égale des diverses propositions, en disposant des mêmes informations;

Attendu qu'il est dans l'intérêt public de produire un rapport préélectoral audité par la Vérificatrice générale de la Ville afin d'assurer le respect des valeurs d'imputabilité et de transparence;

Attendu qu'un rapport préélectoral renseigne les électeurs sur l'état des finances publiques de la Ville, permet d'en apprécier le contenu et représente une base commune permettant à toutes les formations politiques de développer leur plateforme électorale;

Attendu qu'en 2018 et en 2020, l'Opposition officielle a déposé des motions demandant que l'administration se dote d'un rapport préélectoral audité basé sur le modèle de ceux présentés par les autres paliers de gouvernement;

Attendu que lors du dépôt de ces deux motions, le conseil municipal s'est engagé à mandater la Vérificatrice générale pour effectuer l'audit du rapport préélectoral;

Attendu qu'en avril 2020, un budget de 900 000 \$ a été octroyé pour le réaliser, mais que devant l'incapacité de produire ledit rapport, le Bureau du vérificateur général (BVG) a remis l'entièreté de ce budget supplémentaire au Service des finances;

Attendu que la réalisation d'un tel audit n'a pas été possible avant la dernière élection pour des raisons techniques et ayant trait au processus budgétaire de la Ville, de l'avis de la Vérificatrice générale;

Attendu que, malgré les promesses répétées de l'administration Plante-Dorais, le Service des finances de la Ville n'a pas fourni les documents financiers nécessaires afin que le BVG puisse mener l'audit d'un rapport préélectoral en conformité avec les normes du Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada;

Attendu qu'afin d'en assurer la qualité et la crédibilité, tous les travaux effectués par le BVG sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes d'audit et de certification publiées;

Attendu que, selon la Vérificatrice générale, les processus budgétaires de la Ville ne lui permettent pas d'évaluer les hypothèses budgétaires compte tenu qu'elles sont basées sur celles des années précédentes et qu'aucune analyse des écarts entre le réel et le projeté n'est produite;

Attendu que, sans une réforme des paramètres budgétaires et sans une méthodologie reposant sur des hypothèses et des prévisions probantes par le Service des finances, la Vérificatrice générale ne sera toujours pas en mesure de produire un rapport préélectoral répondant aux normes de sa profession;

Attendu qu'en janvier 2022, le conseil municipal a adopté à l'unanimité une motion demandant au BVG et au Service des finances d'amorcer dès maintenant des discussions afin d'identifier les paramètres et la méthodologie permettant la préparation d'un rapport préélectoral audité d'ici la prochaine élection municipale et que, suite à la résolution du conseil, le BVG a indiqué son impossibilité de prendre part à l'élaboration d'un processus ou à l'établissement d'une méthodologie qu'il aura pour mandat d'auditer;

Attendu que lors du conseil d'août 2022, la Vérificatrice générale a déposé une lettre expliquant qu'aucun suivi formel n'a été effectué auprès de son Bureau par l'administration, que les paramètres et la méthodologie sur lesquels se base le Service des finances demeuraient inchangés et que des discussions étaient en cours concernant l'ajout de ressources financières et humaines;

Attendu que, pour qu'un rapport préélectoral audité par la Vérificatrice générale soit produit pour la prochaine élection, la Ville doit dès maintenant entamer le processus puisque le BVG

évaluait que l'ampleur des travaux devait s'échelonner sur 3,5 années dans son rapport annuel 2020;

Attendu que dans le budget de fonctionnement 2023, il n'est aucunement mention de l'audit d'un rapport préélectoral et qu'un tel processus devrait se retrouver dans les actions prioritaires du Service des finances et du Bureau du vérificateur général;

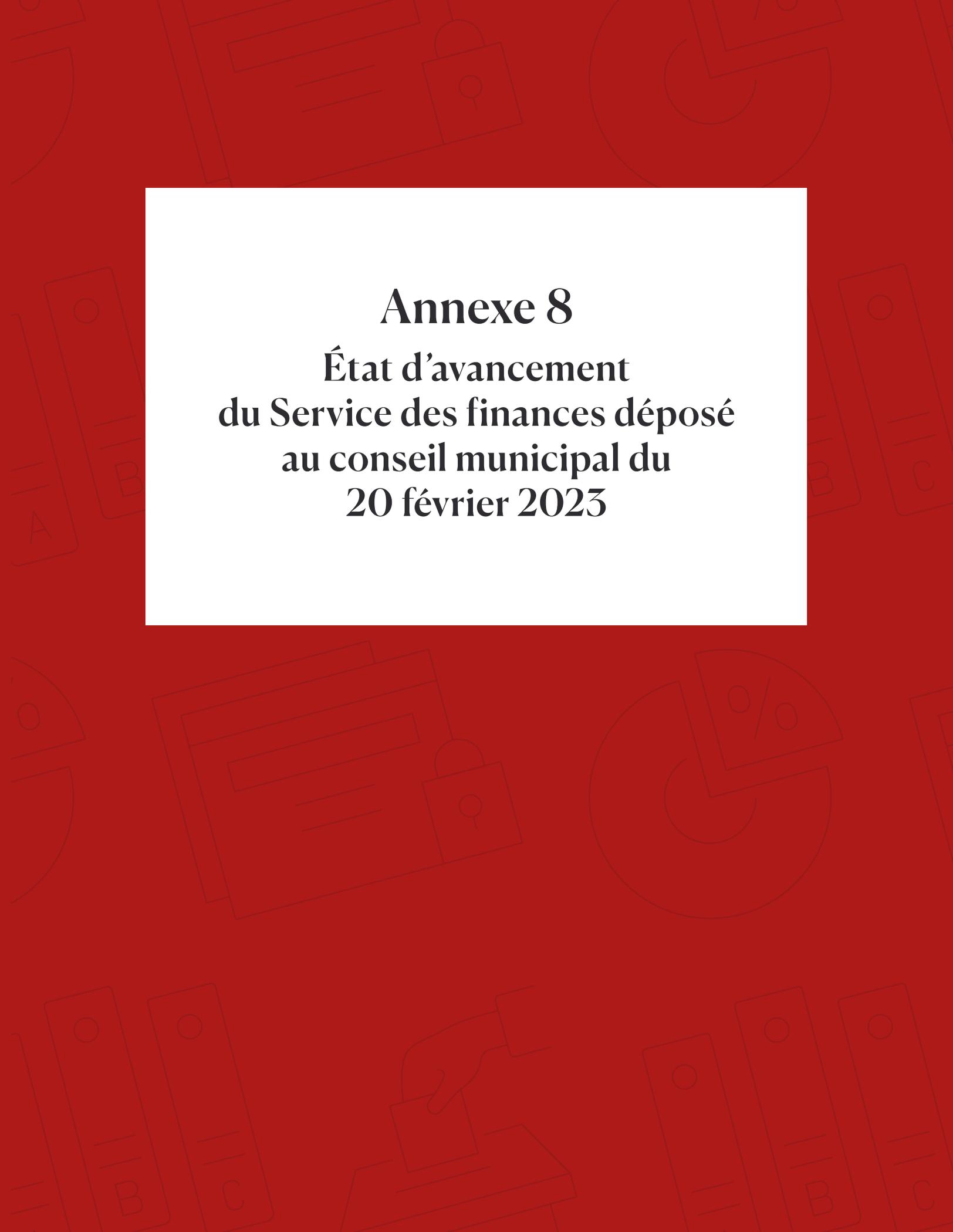
Il est proposé par Alan DeSousa, maire de l'arrondissement de Saint-Laurent;

Et appuyé par Alba Zuniga Zamos, conseillère de la Ville du district de Louis-Riel;

Que le conseil municipal mandate dès maintenant le Service des finances afin qu'il fournisse aux élus du conseil municipal en janvier 2023 un état d'avancement sur l'élaboration des processus et/ou l'établissement de la méthodologie nécessaire à la préparation d'un rapport préélectoral audité par le Bureau du vérificateur général;

Que, suite à cet état d'avancement, si les processus budgétaires n'ont pas été modifiés afin de permettre la production d'un rapport préélectoral, le conseil municipal mandate le Service des finances d'apporter les améliorations raisonnablement possibles en termes organisationnels et de ressources financières et humaines afin de produire un rapport qui pourrait être audité;

Que le conseil municipal s'assure que le Bureau du vérificateur général dispose des crédits nécessaires à l'audit d'un rapport préélectoral.



Annexe 8
État d'avancement
du Service des finances déposé
au conseil municipal du
20 février 2023

6.12. Annexe 8 – État d’avancement du Service des finances déposé au conseil municipal du 20 février 2023

Dépôt au Conseil municipal de février 2023

Point 7.03

État d’avancement du Service des finances sur le rapport préélectoral audité par le Bureau du vérificateur général

Mise en contexte

Le présent rapport est produit en réponse à la motion, déposée en séance du conseil municipal du 19 décembre 2022 et demandant au Service des finances de fournir un état d’avancement sur le rapport préélectoral à auditer par le Bureau du vérificateur général (BVG) (65.02). Il se veut un état d’avancement sur l’élaboration des processus et l’établissement de la méthodologie nécessaire à la préparation d’un rapport préélectoral audité par le BVG.

Dans sa lettre du 16 août 2022, la Vérificatrice générale de la Ville (VG) insistait sur le fait que la mise en place des recommandations émises dans le cadre de notre mandat sur les processus budgétaires est une condition souhaitable si la Ville désire se doter d’un rapport préélectoral conforme aux exigences en la matière et qui puisse être audité. En date de ce jour, le Service des finances (SF), la Direction générale (DG) ainsi que le Service de la performance organisationnelle (SPSPO) ont déjà mis en place plusieurs de ces recommandations, ou ils sont en train de les mettre en place. Toutefois, comme il sera présenté dans ce rapport, certaines recommandations ne peuvent être mises en place d’ici les prochaines élections soit parce qu’elles ont des implications politiques significatives, soit parce qu’elles requièrent des changements technologiques et organisationnels qui ne pourront être en place avant les prochaines élections.

Ainsi, le présent rapport est divisé en trois sections : la première section, qui se veut un rappel de certains processus clés actuels, permet de mieux contextualiser les commentaires de la Vérificatrice générale (VG). Ensuite, dans la deuxième section sont présentées les améliorations aux processus déjà mises en place qui permettent de répondre à plusieurs recommandations de la VG. Finalement, dans la troisième section, on retrouve les principaux éléments ayant un impact politique, organisationnel ou technologique important.

L’exercice budgétaire actuel, un processus rigoureux

Le budget est la résultante finale et ultime d’un long processus de planification, de réflexion, de recherche, de discussions, d’analyses et de choix de stratégies afin que l’ensemble des ressources de la Ville soit orienté vers les objectifs d’amélioration du service à la clientèle, et ce, selon la capacité de payer de la population montréalaise. La rigueur, le contrôle, l’efficacité et l’efficience demeurent les bases de ce processus.

Plus précisément, en début de chaque année, la Ville lance le processus budgétaire en mettant à jour son cadre budgétaire. Dès janvier, le Service des finances travaille à calculer et présenter les facteurs liés aux défis budgétaires et à proposer des hypothèses et des stratégies afin d’assurer l’équilibre budgétaire. Ces hypothèses se basent, par exemple, sur des données du Conférence Board du Canada pour l’inflation, des données des systèmes de la Ville, basées sur les conventions collectives, pour la prévision de l’augmentation de la rémunération, des dossiers décisionnels existants, des ententes signées ainsi que plusieurs autres facteurs connus et détaillés dans le rapport sur l’État des finances de la Ville de Montréal – Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024. Ces hypothèses permettent d’établir les prévisions relatives à plusieurs postes budgétaires, prévisions qui s’avèrent proche des réalisations.

En effet, si on regarde par exemple les prévisions de taxes et en-lieux de taxes, qui représente près de 63 % des revenus de la Ville, au cours des cinq dernières années, la différence entre la prévision budgétaire et le réel oscille autour de 0,7 %.

	Budget 2017		Budget 2018		Budget 2018		Budget 2020		Budget 2021	
	Budget original annuel	Réel								
Taxes	3 295,4 M\$	3 294,7 M\$	3 423,7 M\$	3 433,2 M\$	3 529,3 M\$	3 504,9 M\$	3 629,9 M\$	3 612,0 M\$	3 657,3 M\$	3 642,5 M\$
En-lieux	256,5 M\$	260,0 M\$	270,9 M\$	264,4 M\$	275,8 M\$	274,9 M\$	280,4 M\$	279,1 M\$	285,3 M\$	285,8 M\$
Total taxes et en-lieux	3 551,8 M\$	3 554,8 M\$	3 694,6 M\$	3 697,6 M\$	3 805,2 M\$	3 779,8 M\$	3 910,2 M\$	3 891,1 M\$	3 942,7 M\$	3 928,3 M\$
Écart entre original et réel (%)		0,08%		0,08%		-0,67%		-0,49%		-0,36%

De février à juin, le comité de budget administratif, composé du directeur général, les directeurs généraux adjoints, des représentants du Service des ressources humaines et du SF, se rencontrent régulièrement jusqu'à l'envoi des enveloppes budgétaires des unités en juin. Lors de ces rencontres, le comité de budget discute des enjeux et prend connaissance de documents techniques et d'analyses spécifiquement préparés pour les sujets discutés. Ces documents techniques sont préparés par les équipes spécialisées en fonction des sujets à l'ordre du jour.

Prenons l'exemple de l'agrandissement du territoire de la taxe sur les parcs de stationnement. Le SF a préparé plusieurs scénarios d'agrandissement du territoire d'application de la taxe, documentant les avantages et inconvénients de chacun ainsi que les capacités d'enquêtes du service. Certaines estimations à très haut niveau du rendement potentiel de la taxe selon ces scénarios ont été préparées. Une fois un scénario retenu par l'Administration, le SF s'est affairé à enquêter les immeubles visés afin de constituer une base de données solide. Un rendement préliminaire a été inscrit au cadre financier de l'exercice et tout au long des travaux de recensement, le SF s'est assuré de l'exactitude de cette estimation. Finalement, au début de l'automne 2022, des simulations faites avec différents taux ainsi que les paramètres fiscaux 2023 ont permis de confirmer le réalisme de la mesure, ainsi que de quantifier les effets pour les entreprises visées. L'ensemble des travaux exercés par le SF tout au long du processus a permis de mener à bien ce projet et de présenter des estimations rigoureuses et réalistes du rendement de la mesure. Une fois la base de données complétée, les rendements attendus sont très proches de l'estimation du cadre financier.

Ainsi, basé sur toutes ces données fiables et analyses rigoureuses, le comité de budget administratif présente ses recommandations au comité de budget politique pour décisions. Ces décisions sont traduites dans les enveloppes budgétaires envoyées en juin aux unités. Ensuite, tout au long de l'été ces dernières, appuyées par le SF, travaillent à confectionner leurs budgets et mettre à jour les données dans les systèmes. Précisons que les données inscrites sont validées et contrevalidées à plusieurs reprises afin que le tout reflète fidèlement les décisions prises. À l'automne, les travaux du comité de budget tant administratif que politique reviennent à finaliser les décisions qui permettront d'équilibrer le budget. Ici, encore, la majorité de ces décisions sont accompagnées de documents de supports et d'analyses, le cas échéant. Lorsque les décisions finales sont connues, le travail des équipes du SF, consiste à mettre à jour, stabiliser puis valider que tout est bien reflété dans les systèmes budgétaires.

Ainsi, à toutes les étapes du processus budgétaire, il existe plusieurs mécanismes de contrôle, de vérification et d'analyse qui contribuent à rendre le processus budgétaire, un processus fiable et rigoureux.

Par ailleurs, rappelons qu'une grande proportion des dépenses, plus de 92 %¹, sont liées à des ententes contractuelles (Ententes de contributions aux organismes, baux, conventions collectives, etc.). En ce qui a trait aux revenus, près de 90 %² sont des revenus garantis et très peu liés à la conjoncture économique annuelle. Autrement dit, puisque les postes de revenus et de dépenses sont très peu influencés par les conditions

¹ Ceci inclut : rémunération globale, service de la dette brute, location, entretien et réparation, services professionnels et techniques, contributions à des organismes et le paiement au comptant des immobilisations.

² Ceci inclut : taxes nettes de l'ajout des valeurs foncières, paiements tenant lieu de taxe, quotes-parts, transferts, services rendus et affectations de revenus.

économiques, il y a très peu d'incertitude quant à l'élaboration de leur prévisions budgétaires. Il y a donc lieu de se questionner sur la pertinence de les auditer dans le cadre de la production d'un rapport préélectoral.

Améliorations déjà mises en place

Le SF ainsi que la DG sont continuellement en révision de ces processus en vue d'une amélioration continue. C'est ainsi que la Ville est en voie de s'adjoindre des services professionnels externes pour l'accompagner dans l'amélioration de ses processus et la production d'un rapport préélectoral. Aussi, depuis le rapport d'audit de la VG sur le processus budgétaire volet fonctionnement, et en lien avec la production d'un rapport préélectoral, plusieurs mesures ont été mises en place qui permettent de répondre à certaines de ses recommandations.

À titre d'exemple, depuis le budget 2022, pour chaque rencontre du comité de budget, tant administratif que politique, des comptes rendus sont rédigés. Ces derniers ont d'ailleurs été transmis à la VG comme preuve. Également, la VG recommandait « d'améliorer la documentation et les contrôles afin de démontrer que les hypothèses utilisées et les prévisions de revenus et de dépenses reposent sur un processus rigoureux ». Notons que le rapport sur l'État des finances de la Ville, produit en août 2021, a permis de regrouper plusieurs documents détaillant les hypothèses utilisées pour établir les prévisions de revenus et dépenses. Autrement dit, de mettre en évidence la rigueur des travaux faits. De plus les comptes rendus permettent maintenant de mieux suivre les décisions prises. Finalement, en ce qui a trait à la révision de la méthode utilisée pour répartir les transferts centraux aux arrondissements, une analyse a été présentée à l'administration ce qui a conduit à l'arrêt du modèle paramétrique de la RFA. Un mandat a été donné au CIRANO afin d'effectuer le bilan de la RFA et le financement des arrondissements sera revu dans le cadre de la révision des activités. Ainsi, des 23 recommandations émises par la VG, la Ville a déjà des mécanismes en place ou a déjà mis en place des actions correctives pour 11 d'entre-elles. Par ailleurs elle a commencé de mettre en place des actions pour 9 autres recommandations.

Révision du processus budgétaire afin de rencontrer les exigences de la VG

Malgré le fait que le SF, la DG et le SPSPO ont un plan d'action pour mettre en œuvre plusieurs recommandations de la VG, certaines peuvent être difficilement mises en place.

La recommandation 3.1.1.A, qui indique que la « Direction générale de se dote d'un cadre financier quinquennal équilibré qui permette de voir au-delà du budget de fonctionnement annuel, d'y présenter les principaux risques et défis à venir et de le rendre public afin que les élus et les citoyens puissent mieux apprécier la signification du budget présenté. ». Notons cependant que l'équilibre budgétaire est une prérogative de l'Administration, et que cette dernière ne peut rendre publiques ses stratégies avant le dépôt du budget. Pour ces mêmes raisons, elle ne peut pas rendre public un cadre équilibré sur 5 ans. La mise en place de cette recommandation reviendrait, par exemple, à annoncer pour les cinq prochaines années les taux d'augmentation de taxes, les mesures relatives à la mise en place de nouvelles sources de revenus (ex. : taxe sur le stationnement), ou les hypothèses de la partie patronale pour les conventions collectives échues. Le SF est d'avis que la mise en place de cette recommandation a de grosses implications politiques pour toute administration.

Précisons également que pour permettre à la VG d'effectuer ses travaux et déposer son rapport d'audit du rapport préélectoral avant les élections municipales, donc au plus tard en septembre 2025, il faut que le SF ait déposé son rapport préélectoral en juin 2025³. Également, la VG mentionne, lors de la plénière du 26 janvier 2021 aux membres du conseil municipal, qu'afin d'auditer le rapport préélectoral, selon des standards d'audits précis, l'information du rapport préélectoral doit être comparable aux autres rapports financiers publics. Ceci impliquerait donc que le rapport préélectoral soit basé sur les données des systèmes de la Ville et une

³ Ces délais sont reflétés, entre autres, dans la Résolution CM19 0930 de l'assemblée du conseil municipal du 19 août 2019.

présentation budgétaire. Or, pour arriver à ceci, et permettre l'élaboration d'un rapport préélectoral en juin par le SF, toutes les décisions budgétaires devraient être prises au plus tard en avril et les budgets des services et des arrondissements seraient finalisés en avril. Ceci impliquerait également que l'Administration en place rende publique sa proposition budgétaire avant le début de la campagne électorale.

Enfin, la recommandation 3.5.2.A demande « à la Direction générale de relancer le projet, de se doter d'un système d'information et de gestion budgétaire intégrées et de le prévoir dès 2021 au Plan décennal d'immobilisations 2022-2031. ». La recommandation 3.5.2.C, quant à elle recommande « ... au Service des finances de prendre les mesures appropriées pour protéger l'intégrité de l'information des nombreux fichiers de types Microsoft Excel et Access utilisés par son personnel et celui des services centraux et des arrondissements. ». Dans les deux cas, un nouvel outil technologique est donc requis. Quoique le SF effectue une vigie et qu'il est prévu qu'un appel d'offres soit émis, la mise en place d'un tel outil pourrait prendre plusieurs années, surtout dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre particulièrement ressentie dans le domaine des TI. Le SF est d'avis que de tels outils informatiques ne peuvent être en place avant les prochaines élections.

En conclusion, le processus budgétaire actuel utilise des hypothèses et données fiables, qui lui permettent de produire des prévisions de revenus et dépenses rigoureuses. Ces hypothèses et données utilisées sont d'ailleurs détaillées dans le rapport sur l'État des finances de la Ville de Montréal – Cadre budgétaire préliminaire 2022-2024, rendu public avant les élections; un exercice de transparence unique pour une municipalité au Québec, voire au Canada. Par ailleurs, rappelons que plus de 92 % des dépenses et près de 90% des revenus sont liées à des sources stables et connues; autrement dit peu sensibles aux mises à jour des conditions économiques. Pour ainsi dire, la valeur ajoutée d'une mission d'audit ne s'appliquerait que sur environ 10% des revenus et des dépenses; et ceci au prix d'« un travail colossal pour toutes les parties impliquées qu'il ne faut pas sous-estimer »⁴. Cela dit, la DG, le SF et le SPSPD sont continuellement en révision des processus dans une dynamique d'amélioration continue et ont déjà appliqué plusieurs améliorations au processus budgétaire. La Ville est également en voie de s'adjoindre des services professionnels externes pour l'accompagner dans l'amélioration de ses processus et la production d'un rapport préélectoral pour les prochaines élections. Pour finir, des 23 recommandations d'amélioration émises par la VG, il y en a 11 pour lesquelles la Ville a déjà des mécanismes en place ou a déjà pris action, 9 pour lesquelles des actions sont en cours d'exécution et seulement 3 pour lesquelles des explications ont été présentées pour justifier la difficulté à les mettre en œuvre.

⁴ Lettre de la VG aux membres du CM du 22 août 2022 ayant pour objet : Suivi de la motion - Rapport préélectoral audité par la vérificatrice générale de la Ville de Montréal pour la prochaine élection

Reddition de comptes

7.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

7.1.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal	383
7.1.1. Cadre législatif des personnes morales bénéficiant d'une subvention d'au moins 100 000 \$	383
7.1.1.1. Contexte	383
7.1.1.2. Objectif	384
7.1.1.3. Travaux effectués	384
7.1.1.4. Résultats des travaux	385
7.1.1.5. Révision des dossiers des auditeurs pour les organismes sélectionnés	386
7.1.1.6. Tableau détaillé – Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ en 2021	387

7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

7.1.1. Cadre législatif des personnes morales bénéficiant d'une subvention d'au moins 100 000 \$

7.1.1.1. Contexte

En vertu de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), «... toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers». L'auditrice ou l'auditeur de cette personne morale doit remettre à la vérificatrice générale une copie des états financiers annuels de son rapport sur ces états ainsi que de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux gestionnaires de cette personne morale.

Cette auditrice ou cet auditeur doit également, à la demande de la vérificatrice générale, mettre à la disposition de cette dernière, tout document se rapportant à ses travaux d'audit ainsi que leurs résultats, en plus de fournir tous les renseignements que la vérificatrice générale juge nécessaires sur ces travaux d'audit et leurs résultats. Si la vérificatrice générale estime que les renseignements, les explications ou les documents obtenus de l'auditrice ou de l'auditeur sont insuffisants, elle peut effectuer toute vérification additionnelle jugée nécessaire.

Le conseil municipal de la Ville de Montréal (la Ville) a aussi adopté en décembre 2013 la résolution CM13 1157 exigeant entre autres des personnes morales ayant reçu une subvention d'au moins 100 000 \$ de déposer chaque année leur rapport annuel et que les dirigeantes et dirigeants se mettent à la disposition du conseil municipal pour une séance de plénière si requise selon le *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal*.

Afin d'en assurer un suivi, un ensemble de notes de service retraçant les personnes morales ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$ au cours de l'année 2021 ont été transmises le 28 mars 2022 par le contrôleur général aux unités d'affaires concernées, leur demandant de faire un suivi de la réception des états financiers et de s'assurer de les faire parvenir à la vérificatrice générale.

7.1.1.2. Objectif

L'objectif de cette reddition de comptes était de s'assurer que les personnes morales qui ont reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$ au courant de l'année 2021 se sont conformées à l'article 107.9 de la LCV et de déterminer si des travaux additionnels étaient nécessaires.

7.1.1.3. Travaux effectués

Ainsi, dans un premier temps, nous avons effectué une extraction de l'ensemble des transactions incluses au compte comptable « Contributions aux organismes » de la Ville en date du 31 décembre 2021, afin de concilier le montant présenté aux états financiers 2021 avec les montants imputés aux livres de la Ville. De plus, nous avons fait le rapprochement entre les montants identifiés pour les personnes morales incluses dans les notes de service transmises par le contrôleur général le 22 mars 2022 et le total des contributions aux états financiers 2021 de la Ville. Nous avons aussi concilié nos différences, le cas échéant, à la liste produite par le contrôleur général.

Étant donné que nous n'avions pas reçu l'entièreté des états financiers audités des personnes morales ayant reçu au moins 100 000 \$ de subventions de la Ville, nous avons transmis le 14 septembre 2022 des lettres aux unités d'affaires responsables du suivi auprès de celles-ci, à titre de rappel. À cette date, nous étions en attente des états financiers de plus de 56 organismes.

Par la suite, un 2^e rappel a été effectué par le contrôleur général en date du 14 novembre 2022.

Nous avons aussi sélectionné des personnes morales pour lesquelles nous avons effectué la révision des travaux d'audit réalisés par leur auditrice ou leur auditeur pour supporter les états financiers audités. Notre échantillon est constitué de cinq organismes choisis à partir de différents critères, dont notamment l'importance des montants et la nature des projets pour lesquels les contributions ont été octroyées.

Finalement, comme le prévoit l'article 107.9 de la LCV, nous avons sélectionné plus d'une trentaine d'organismes dans le but d'obtenir de la part de leur auditrice ou leur auditeur tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux gestionnaires de cette personne morale. Nous avons analysé les rapports reçus afin d'évaluer si ces derniers comportaient des lacunes importantes. Quant aux organismes sélectionnés, pour donner suite à la réception des documents obtenus, aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

7.1.1.4. Résultats des travaux

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021, la Ville a comptabilisé un montant totalisant 192 M\$ à titre de subventions à des personnes morales. De ce montant, 163,4 M\$ (soit 85,1 %) concernaient 287 personnes morales ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$, lesquelles étaient assujetties aux exigences de l'article 107.9 de la LCV et à la résolution CM13 1157 adoptée par le conseil municipal.

Nous avons arrêté notre suivi en date du 23 janvier 2023. À cette date, le Bureau du vérificateur général avait reçu les états financiers audités pour 2021 de 285 des 287 organismes (98,95 %) touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 162,5 M\$. Il est à noter que la grande majorité des ententes comporte une clause spécifiant que les états financiers doivent être transmis 90 jours après leur fin d'exercice.

Les deux organismes suivants n'ont pas répondu aux obligations de la convention de contributions signée par les parties puisqu'ils n'ont pas transmis des états financiers audités.

TABLEAU 1 | LISTE DES ORGANISMES NON CONFORMES

ORGANISME	NON CONFORME	MONTANT REÇU
Service des grands parcs		
Triathlon International de Montréal	États financiers audités non reçus	473 000 \$
Arrondissement de Ville-Marie		
Association des marchands de la rue Crescent	États financiers audités non reçus	274 705 \$
TOTAL		747 705 \$

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

Événement subséquent :

Le 28 mars 2023, nous avons été informés par le contrôleur général qu'une demande avait été formulée par un organisme ayant reçu une contribution d'au moins 100 000 \$ quant aux obligations requises en lien avec l'article 107.9 de la LCV. Faisant suite à des recherches, nous avons dénoté que la contribution de cet organisme n'avait pas été imputée dans le compte comptable approprié et que par conséquent, cet organisme n'avait pas fait l'objet du suivi requis. Il est à noter que ce même organisme avait fait l'objet d'une mention de non-conformité dans notre rapport annuel de 2021.

Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville, nous avons retracé des anomalies d'imputation de même nature. Au moment de compléter ce chapitre, l'audit des états financiers de la Ville n'était pas complété. Par conséquent, nous émettrons une recommandation subséquentement au Service des finances à cette fin.

7.1.1.5. Révision des dossiers des auditeurs pour les organismes sélectionnés

Quant aux 5 organismes sélectionnés, à la suite de la revue des dossiers des auditrices et auditeurs ainsi que des renseignements, des explications et des documents obtenus, aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire. Les organismes de notre échantillon sont présentés au tableau 2.

TABLEAU 2 | LISTE DES ORGANISMES DE NOTRE ÉCHANTILLON

ORGANISME	FIN D'EXERCICE	MONTANT REÇU
Partenariat du Quartier des spectacles	31 décembre 2021	8 049 400 \$
Office des congrès et du tourisme du grand Montréal	31 décembre 2021	4 959 307 \$
Société de développement commercial Village Montréal	31 décembre 2021	1 776 526 \$
Développement économique Saint-Laurent	31 décembre 2021	1 630 431 \$
Fierté Montréal	30 septembre 2021	517 100 \$
TOTAL		16 932 764 \$

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.

7.1.1.6. Tableau détaillé – Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ en 2021

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Solidarité Ahuntsic	224 149 \$	x		
Prévention du Crime Ahuntsic-Cartierville	217 860 \$	x		
Service des Loisirs Sts-Martyrs-Canadiens de Montréal	156 993 \$	x		
Loisirs de l'Acadie Montréal	140 311 \$	x		
TOTAL arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville	739 313 \$	4	0	0
Service d'Aide Communautaire Anjou Inc.	161 901 \$	x		
TOTAL arrondissement d'Anjou	161 901 \$	1	0	0
Loisirs Sportifs Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce	1 181 797 \$	x		
Société Environnementale Côte-des-Neiges	491 635 \$	x		
Prévention Côte-des-Neiges Notre-Dame-De-Grâce	459 780 \$	x		
Corporation de Développement Communautaire de Côte-des-Neiges	321 427 \$	x		
Comité Jeunesse de Notre-Dame-de-Grâce	309 544 \$	x		
Centre Communautaire de Loisir de la Côte-des-Neiges	175 151 \$	x		
Conseil Communautaire Notre-Dame-De-Grâce Inc.	167 267 \$	x		
Association pour le Développement Jeunesse de Loyola	126 779 \$	x		
Maison des Jeunes Côte-des-Neiges Inc.	114 389 \$	x		
TOTAL arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce	3 347 769 \$	9	0	0
Association Centre-Ville Lachine Inc.	201 529 \$	x		
TOTAL arrondissement de Lachine	201 529 \$	1	0	0
Héritage Laurentien	126 000 \$	x		
Société de La Salle Jean-Grimaldi	106 587 \$	x		
TOTAL arrondissement de LaSalle	232 587 \$	2	0	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
CCSE Maisonneuve	535 248 \$	x		
L'Anonyme U.I.M.	383 729 \$	x		
L'Antre-Jeunes de Mercier-Est	221 129 \$	x		
Mercier-Ouest Quartier en Santé	174 952 \$	x		
La Maison des Jeunes Magi de Mercier-Ouest Inc.	156 012 \$	x		
Service des Loisirs Ste-Claire	147 607 \$	x		
Centre Communautaire Hochelaga (C.C.H.)	133 447 \$	x		
GCC La Violence!	133 405 \$	x		
Centre des Jeunes Boyce-Viau	132 510 \$	x		
Association des commerçants Hochelaga-Tétreaultville	130 000 \$	x		
Club Aquatique de l'Est de Montréal	112 716 \$	x		
Service des Loisirs St-Fabien	104 939 \$	x		
TOTAL arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	2 365 694 \$	12	0	0
Corporation de Développement Économique Montréal-Nord	613 000 \$	x		
Un Itinéraire pour Tous	285 467 \$	x		
Coop de Solidarité Éconord	236 734 \$	x		
Fourchette de l'Espoir	175 467 \$	x		
Entre Parents de Montréal-Nord	130 952 \$	x		
TOTAL arrondissement de Montréal-Nord	1 441 620 \$	5	0	0
Maison des Jeunes d'Outremont	104 712 \$	x		
TOTAL arrondissement d'Outremont	104 712 \$	1	0	0
Centre du Plateau	291 574 \$	x		
Relance des Loisirs Tout 9 Inc.	190 000 \$	x		
Association des Commerçants Avenue Duluth	181 705 \$	x		
Association Récréative Milton-Parc	110 800 \$	x		
TOTAL arrondissement du Plateau-Mont-Royal	774 079 \$	4	0	0

7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Société Ressources-Loisirs de Pointe-Aux-Trembles	1 000 671 \$	x		
Éco de la Pointe-Aux-Prairies	239 350 \$	x		
Maison des Jeunes de Pointe-Aux-Trembles	226 590 \$	x		
Maison des Jeunes R.D.P.	143 510 \$	x		
TOTAL arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles	1 610 121 \$	4	0	0
Université du Québec à Montréal	442 825 \$	x		
Loisirs Récréatifs et Communautaires de Rosemont	233 605 \$	x		
Centre d'Écologie Urbaine de Montréal	205 355 \$	x		
Service des Loisirs Angus-Bourbonnière	196 579 \$	x		
Les Loisirs du Centre Père-Marquette Inc.	181 469 \$	x		
Carrefour Communautaire de Rosemont, L'Entre-Gens Inc. (Centre Communautaire Petite-Côte)	140 608 \$	x		
TOTAL arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie	1 400 441 \$	6	0	0
Développement Économique Saint-Laurent	1 630 431 \$	x		
VertCité	327 833 \$	x		
Accueils au Cœur de l'Enfance	240 859 \$	x		
Centre d'Initiatives pour le Développement Communautaire - l'Unité	109 645 \$	x		
TOTAL arrondissement de Saint-Laurent	2 308 768 \$	4	0	0
Nature-Action Québec Inc.	153 635 \$	x		
TOTAL arrondissement de Saint-Léonard	153 635 \$	1	0	0
Centre Sportif de la Petite-Bourgogne	515 574 \$	x		
Centre de Loisirs Monseigneur Pigeon	336 657 \$	x		
Centre Récréatif Culturel et Sportif St-Zotique Inc.	218 064 \$	x		
Groupe Pro-Vert	201 806 \$	x		
Club Aquatique du Sud-Ouest (C.A.S.O.)	129 050 \$	x		
Loisirs & Culture Sud-Ouest	106 544 \$	x		
TOTAL arrondissement du Sud-Ouest	1 507 695 \$	6	0	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Société de Développement Commercial du Vieux-Montréal-Quartier Historique	2 642 692 \$	x		
Expérience Centre-Ville	1 085 000 \$	x		
Association Sportive et Communautaire du Centre-Sud Inc.	886 626 \$	x		
Association des Marchands de la Rue Crescent	274 705 \$			x
Sentier Urbain	234 000 \$	x		
Corporation du Centre Jean-Claude Malépart	210 826 \$	x		
Go jeunesse	184 104 \$	x		
Association les Chemins du Soleil	117 597 \$	x		
Centre Récréatif Poupart Inc.	117 287 \$	x		
TOTAL arrondissement de Ville-Marie	5 752 837 \$	8	0	1
Patro Villeray Centre de Loisirs et d'Entraide	1 066 691 \$	x		
La Grande Porte	159 302 \$	x		
Loisirs Communautaires Saint-Michel	135 214 \$	x		
Espace Multisoleil	131 501 \$	x		
Corporation de Gestion des Loisirs du Parc	121 183 \$	x		
TOTAL arrondissement de Villeray – St-Michel – Parc-Extension	1 613 891 \$	5	0	0
Société du Musée D'Archéologie et d'Histoire de Montréal Pointe-À-Callière	9 669 600 \$	x		
Partenariat du Quartier des Spectacles	8 049 400 \$	x		
TOHU	2 221 050 \$	x		
Festival Montréal en Lumière Inc.	1 085 000 \$	x		
Festival Juste pour Rire	600 000 \$	x		
Le Festival International de Jazz de Montréal Inc.	600 000 \$	x		
Fierté Montréal	517 100 \$	x		
Festival Transamériques	404 097 \$	x		
Montréal en Histoire	354 599 \$	x		
Les Francfolies de Montréal Inc.	325 000 \$	x		

7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Festival du Nouveau Cinéma de Montréal	313 000 \$	x		
Festival Mode & Design Montréal	260 000 \$	x		
Montréal en fêtes	250 000 \$	x		
Musée des Hospitalières Hôtel-Dieu de Montréal	218 296 \$	x		
Les Productions Nuits d'Afrique Inc.	200 842 \$	x		
Nuit Blanche à Montréal Inc	200 000 \$	x		
Vitrine Culturelle de Montréal	200 000 \$	x		
Terres en Vues, Société pour la Diffusion de la Culture Autochtone	190 000 \$	x		
Festival Fantasia	175 000 \$	x		
MAI (Montréal, Arts Interculturels)	172 300 \$	x		
Momenta Biennale de l'Image	154 124 \$	x		
Fondation Québec Cinéma	150 244 \$	x		
Centre des Arts de la Pauline-Julien	121 782 \$	x		
Comité de la Fête Nationale de la Saint-Jean Inc.	105 000 \$	x		
L'Auguste Théâtre	105 000 \$	x		
Ecosceno	100 000 \$	x		
TOTAL Service de la culture	26 741 434 \$	26	0	0
PME MTL Centre-Ville	11 454 498 \$	x		
Société du Patrimoine Angus	6 560 568 \$	x		
Société de Développement Commercial Destination Centre-Ville	5 943 866 \$	x		
PME MTL Centre-Est	5 833 608 \$	x		
PME MTL Grand Sud-Ouest	4 365 418 \$	x		
PME MTL Centre-Ouest	4 093 428 \$	x		
PME MTL West-Island	3 670 066 \$	x		
PME MTL Est-de-L'Île	3 485 568 \$	x		
Office des Congrès et du Tourisme du Grand Montréal	2 900 000 \$	x		
Concertation Régionale de Montréal	2 047 700 \$	x		
Société de Développement Commercial du Village	1 776 526 \$	x		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Société de Développement de l'Avenue du Mont-Royal	1 627 200 \$	x		
Société de Développement Commercial Hochelaga-Maisonneuve	1 275 192 \$	x		
Société de Développement Commercial District Central	1 188 816 \$	x		
Société de Développement Commercial Wellington	1 187 140 \$	x		
Société de Développement Commercial du Boulevard St-Laurent	1 138 343 \$	x		
Société de Développement du Quartier Latin	1 023 999 \$	x		
SDC de la Plaza Saint-Hubert	997 676 \$	x		
Art Souterrain	870 000 \$	x		
Société de Développement Commercial les Quartiers Du Canal	746 079 \$	x		
SDC Pignons Rue Saint-Denis	722 915 \$	x		
École des Entrepreneurs - Montréal	636 250 \$	x		
Société de Développement Commercial de la Rue Jean-Talon à Saint-Léonard	612 642 \$	x		
(CGMPM) La Corporation de Gestion des Marchés Publics de Montréal	600 000 \$	x		
SDC de la Promenade Masson	586 840 \$	x		
SDC Promenade Fleury	548 897 \$	x		
Conseil d'Économie Sociale de l'Île-de-Montréal	534 000 \$	x		
C2.MTL	495 000 \$	x		
Laboratoire sur l'Agriculture Urbaine	481 844 \$	x		
Bonjour Startup Montréal	425 000 \$	x		
Culture Montréal	416 000 \$	x		
Industries Goodwill Renaissance Montréal Inc.	409 075 \$	x		
Village de Noël de Montréal	405 624 \$	x		
SDC Plaza Monk	405 583 \$	x		
Société de Développement Commercial Petite Italie-Marché Jean-Talon-Montréal	381 252 \$	x		

7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Association des sociétés de développement commercial de Montréal	375 000 \$	x		
Expo Entrepreneurs	375 000 \$	x		
Société de Développement Commercial Expérience Côte-des-Neiges	343 370 \$	x		
Société du Quartier de l'Innovation de Montréal	325 000 \$	x		
La Pépinière Espaces Collectifs	317 300 \$	x		
Ilot 84	308 100 \$	x		
Institut de Recherche en Biologie Végétale de Montréal	305 494 \$	x		
Esplanade Montréal	305 000 \$	x		
Université Concordia	302 900 \$	x		
Société de Développement Commercial la Zone Décarie Nord	281 772 \$	x		
Mural	279 420 \$	x		
Printemps Numérique	275 000 \$	x		
Association des Commerçants de Charleroi et de Pie IX	274 133 \$	x		
Architecture Sans Frontières Québec	270 000 \$	x		
Conseil Québécois du Commerce de Détail	268 170 \$	x		
Polytechnique Montréal	260 000 \$	x		
Montréal - Métropole en Santé	245 000 \$	x		
Cégep André-Laurendeau	240 000 \$	x		
Société de Développement Commercial Quartier Fleury Ouest	230 990 \$	x		
S.A.T. Société des Arts Technologiques	220 000 \$	x		
Groupe 3737	215 000 \$	x		
Bureau du Cinéma et de la Télévision du Québec	213 218 \$	x		
Mutek	202 000 \$	x		
Regroupement des Producteurs Multimédia	200 000 \$	x		
Société de Développement Commercial Laurier Ouest Plateau-Mont-Royal	198 697 \$	x		
Microcrédit Montréal	190 000 \$	x		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Festival International de Musique Pop Montréal	189 874 \$	x		
Conseil des Industries Durables	180 000 \$	x		
Coopérative de Solidarité Carbone	175 749 \$	x		
Société de Développement Commercial Laurier Ouest - Outremont	163 840 \$	x		
Réseau de la Coopération du Travail du Québec, Coopérative de Solidarité	162 962 \$	x		
Mr-63	154 444 \$	x		
Festival de Films Cinémania	152 500 \$	x		
Intitut Neomed	150 000 \$	x		
Mtl 24/24	150 000 \$	x		
Festival Haïti en Folie	145 750 \$	x		
Centre Horizon Carrière	145 170 \$	x		
Festival de Musique de Chambre de Montréal	145 000 \$	x		
Promis	142 000 \$	x		
Institut International d'études Administratives de Montréal Inc.	138 000 \$	x		
Voyagz Fute	137 500 \$	x		
Festival Zoofest	135 000 \$	x		
Technomontréal	125 975 \$	x		
Entreprendre ici	123 000 \$	x		
Ecotech Québec	120 000 \$	x		
Festival Quartiers Danses	118 100 \$	x		
Communautique	117 394 \$	x		
L'Institut de Tourisme et d'Hotellerie du Québec	116 000 \$	x		
Regroupement des Jeunes Chambres de Commerce de Québec	115 000 \$	x		
Centre de Référence du Grand Montréal	112 500 \$	x		
Hec Montréal	110 000 \$	x		
Carrefour Jeunesse Emploi Ahuntsic Bordeaux Cartierville	108 100 \$	x		
Ville en Vert	107 708 \$	x		

7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Groupe de Ressources Techniques Bâtir son Quartier	103 000 \$	x		
Building owners and managers' association of Montreal (Boma Québec)	100 000 \$	x		
Centre d'Expertise et de Recherche Appliquée en Sciences Pharmaceutiques	100 000 \$	x		
Collège de Maisonneuve - Institut des Technologies de l'Information	100 000 \$	x		
Mt Lab	100 000 \$	x		
TOTAL Service du développement économique	81 111 741 \$	93	0	0
La Fondation du Grand Montréal	750 000 \$	x		
Montréal International	515 000 \$	x		
Guepe, Groupe Uni des Éducateurs-Naturalistes et Professionnels en Environnement	502 725 \$	x		
Centraide du Grand Montréal	322 500 \$	x		
Maison du Développement Durable	150 000 \$	x		
La Société Canadienne de la Croix-Rouge	128 871 \$	x		
TOTAL Direction générale	2 369 096 \$	6	0	0
Altergo	858 100 \$	x		
Centre de Prévention de la Radicalisation Menant à la Violence	600 000 \$	x		
Les YMCA du Québec	475 350 \$	x		
Comité des Organismes Sociaux de Saint-Laurent	441 177 \$	x		
Jeunesse au Soleil	416 920 \$	x		
Vivre Saint-Michel en Santé	389 101 \$	x		
Action Jeunesse de l'Ouest-de-l'Île	362 805 \$	x		
Équipe R.D.P.	356 939 \$	x		
Club des Petits Déjeuners du Canada	350 000 \$	x		
Intégration Jeunesse du Québec Inc.	350 000 \$	x		
Projet Ado Communautaire en Travail de Rue	343 391 \$	x		
Foyer pour Femmes Autochtones de Montréal	333 466 \$	x		
Mission Old Brewery	324 495 \$	x		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Société de Développement Social	315 587 \$	x		
Table de Quartier de Montréal-Nord	306 815 \$	x		
Rue Action Prévention Jeunesse	300 255 \$	x		
Concert'Action Lachine	297 681 \$	x		
Centre de promotion Communautaire le Phare Inc.	297 100 \$	x		
Prévention Sud-Ouest	289 275 \$	x		
Regroupement des Magasins-Partage de l'Île de Montréal	273 250 \$	x		
Concertation Saint-Léonard	257 138 \$	x		
Table de Quartier Hochelaga-Maisonneuve	242 621 \$	x		
Carrefour de Ressources en Interculturel	231 655 \$	x		
CDC Solidarités Villeray	220 980 \$	x		
Accueil Bonneau Inc.	209 566 \$	x		
Conseil Local Intervenants Communautaires Bordeaux-Cartierville (C.L.I.C.)	208 063 \$	x		
Moisson Montréal Inc.	205 300 \$	x		
La Mission Bon Accueil	196 652 \$	x		
Mission Exeko	188 954 \$	x		
Centre des Jeunes l'Escale de Montréal-Nord Inc.	185 444 \$	x		
Dépôt Alimentaire NDG	182 943 \$	x		
Carrefour d'Alimentation et de Partage St-Barnabé Inc.	176 898 \$	x		
Concertation Ville Émard Côte St-Paul	164 690 \$	x		
Entre-Maisons Ahuntsic	162 636 \$	x		
Maison des Jeunes de Lasalle	162 149 \$	x		
Rue des Femmes de Montréal (La)	161 960 \$	x		
Centre Intégré Universitaire Santé et Services Sociaux Centre-Sud-de-l'Île- de-Montréal	160 000 \$	x		
Fédération Coopératives d'Habitation Intermunicipale du Montréal Métropolitain	155 933 \$	x		
Cafétéria Communautaire Multicaf	153 530 \$	x		
Table de Développement Social de Lasalle	152 814 \$	x		

7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Corporation de Développement Communautaire (CDC) Centre-Sud	152 469 \$	x		
Cybercap	150 186 \$	x		
Maison Du Père	150 000 \$	x		
Solidarité Mercier-Est	148 872 \$	x		
Loisirs Communautaires le Relais du Bout	147 630 \$	x		
Fondation de la Visite	146 611 \$	x		
Plein Milieu	137 838 \$	x		
La Maison des Familles de Mercier-Est	135 657 \$	x		
La Maison de Jeunes St-Léonard	130 910 \$	x		
La Porte Ouverte Montréal	129 000 \$	x		
Ensemble pour le Respect de la Diversité	128 342 \$	x		
Collectif Jeunesse de Saint-Léonard	124 734 \$	x		
L'Organisation des Jeunes de Parc-Extension Inc. (PEYO)	123 928 \$	x		
Coup de Pouce Jeunesse de Montréal-Nord	123 600 \$	x		
Projets Autochtones du Québec	117 908 \$	x		
C.A.RE Montréal (Centre d'Aide et de Réinsertion)	113 320 \$	x		
Corporation Développement Communautaire de Rosemont Inc.	110 561 \$	x		
Centre d'Amitié Autochtone de Montréal Inc.	110 000 \$	x		
Université de Montréal	108 945 \$	x		
Sports Montréal Inc.	104 493 \$	x		
La Musique aux Enfants	102 430 \$	x		
Rencontres-Cuisines	101 400 \$	x		
Institut Pacifique	100 700 \$	x		
Destination Travail du Sud-Ouest de L'Île de Montréal Inc.	100 064 \$	x		
Médecins du Monde	100 000 \$	x		
TOTAL Service de la diversité et inclusion sociale	14 561 231 \$	65	0	0
Fondation Espace pour La Vie	250 000 \$	x		
TOTAL Espace pour la vie	250 000 \$	1	0	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
La Société de Verdissement du Montréal Métropolitain (Soverdi)	2 387 405 \$	x		
Tennis Canada - Stade Jarry	1 745 417 \$	x		
Centre de la Montagne	521 405 \$	x		
Triathlon International de Montréal	473 000 \$			x
Conseil du Sport de l'Île de Montréal	325 000 \$	x		
Événements GPCQM	322 500 \$	x		
Hockey Québec - Région de Montréal	149 647 \$	x		
Vélo Québec Événements	132 000 \$	x		
Défi Sportif Altergo	125 000 \$	x		
Association Régionale de Soccer Concordia Inc.	113 873 \$	x		
TOTAL Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports	6 295 247 \$	9	0	1
Regroupement des Éco-Quartiers	212 944 \$	x		
TOTAL Service de l'eau	212 944 \$	1	0	0

7.1. Reddition de comptes relative aux personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2021	CONFORME	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS	
			NON CONFORME	ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
Institut de l'Électrification des Transports Intelligents	2 323 750 \$	x		
Collectif Récolte	1 297 232 \$	x		
Solon	1 012 120 \$	x		
L'Institution Royale pour l'Avancement des Sciences	924 456 \$	x		
Maison de l'Innovation Sociale	681 089 \$	x		
Nord Ouvert Inc.	400 000 \$	x		
Territoires Innovants en Économie Sociale et Solidarité	358 783 \$	x		
La Fabrique des Mobilités Québec	335 934 \$	x		
Réseau de la Communauté Autochtone à Montréal	188 695 \$	x		
TOTAL Service de la planification stratégique et de la performance organisationnelle	7 522 059 \$	9	0	0
Fonds Ville-Marie	375 000 \$	x		
Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain	250 000 \$	x		
TOTAL Service de l'urbanisme et de la mobilité	625 000 \$	2	0	0
TOTAL	163 405 344 \$			
	287	285	0	2
	100 %	99,30 %	0,00 %	0,70 %

Source : Tableau produit par le Bureau du vérificateur général.



Application des recommandations de la vérificatrice générale

7.2.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

7.2. Application des recommandations de la vérificatrice générale	405
7.2.1. Bilan du suivi de la mise en application des recommandations du Bureau du vérificateur général	406
7.2.2. État des recommandations en cours au 31 décembre 2022	409
7.2.3. Opportunité donnée aux unités d'affaires de revoir leurs plans d'action et les dates d'implantation	410
7.2.4. Conclusion	413

7.2. Application des recommandations de la vérificatrice générale

Le pourcentage des recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général (BVG) qui ont fait l'objet d'une mise en application par la réalisation complète de plans d'action (PA) soumis par les unités d'affaires (UA) est un indicateur essentiel pour s'assurer que les services centraux et les arrondissements corrigent les situations observées lors de nos audits.

En 2021, nous avons entrepris un exercice afin de confirmer auprès des UA la pertinence des recommandations que nous avons émises dans le passé et pour lesquelles les PA n'avaient pas été mis en œuvre par celles-ci 5 ans après la date d'implantation qu'elles s'étaient fixés. En 2022, nous avons poursuivi ce même exercice, mais cette fois avec les recommandations, dont les PA n'avaient pas été mis en œuvre 3 ans après cette même date d'implantation. Notre objectif ici était de donner une opportunité aux UA de repartir sur des bases solides dans le suivi des recommandations. Il s'agit d'un exercice ponctuel qui se terminera en 2023 avec les PA échus depuis au moins 1 an. Nous espérons par la suite, en ayant fermé les recommandations qui ne sont plus applicables et ajusté les PA et les dates d'implantation des autres recommandations encore valides, que la Ville de Montréal (la Ville) sera en mesure de réaliser les actions qu'elle s'est engagée à mettre en place, et ce, dans les délais qu'elle s'est fixés.

Comme chaque année, nous présentons dans notre rapport annuel un portrait de la situation au 31 décembre 2022 de la mise en œuvre de tous les PA de nos rapports des années précédentes dont la date d'implantation était échue ou arrivait à échéance en 2022. Ce portrait est présenté dans un 1^{er} temps en ne prenant pas en considération l'exercice que nous avons entrepris avec les UA de revoir la pertinence des PA échus depuis 3 ans et 5 ans. Dans un 2^e temps, nous présentons l'incidence de cet exercice sur ce même portrait.

Ce portrait concerne uniquement la mise en œuvre des PA en lien avec les audits de performance (audit de performance et de conformité, audit des technologies de l'information et audit de performance financière). Ceci exclut environ une quarantaine de recommandations en lien avec l'audit financier. Le BVG ne peut statuer au 31 décembre de chaque année de la mise en œuvre des PA en lien avec ces recommandations, puisqu'il lui faut attendre le dépôt des états financiers de la Ville au conseil municipal qui au moment d'écrire ce chapitre n'avait pas été effectué. Le chapitre 5 du présent rapport, portant sur l'audit des états financiers, aborde la question de ces recommandations.

7.2.1. Bilan du suivi de la mise en application des recommandations du Bureau du vérificateur général

Suivi global de la mise en application des recommandations avant le nettoyage des plans d'action en retard d'implantation

Selon les plans d'action (PA) élaborés par les unités d'affaires (UA) pour répondre aux recommandations du BVG au cours des dernières années, c'est un total de 331 recommandations qui devaient être mises en application au plus tard le 31 décembre 2022. De celles-ci, il y avait 253 recommandations dont la date d'implantation des PA était échue au 1^{er} janvier 2022 et 78 recommandations qui devaient être implantées en 2022 (voir la figure 1).

L'analyse au 31 décembre 2022 montre que les UA ont considéré avoir complété la mise en application de 196 recommandations durant toute l'année, incluant 5 recommandations dont les PA avaient une date d'échéance après 2022. Ainsi, 140 recommandations qui auraient dû être appliquées en 2022 ne l'avaient toujours pas été; les UA y ayant maintenu un statut « à entreprendre », « en cours » ou « reporté ».

Comme le montre la figure 1, sur les 196 recommandations pour lesquelles les UA considéraient avoir mis en œuvre leurs PA, les coordonnateurs avaient fait l'examen des réponses en lien avec 181 de celles-ci (92,3 %). Il s'agit ici d'une nette amélioration par rapport à l'année dernière où cette proportion n'était que de 53 %. Sur les 180 PA dont la mise en œuvre a été considérée comme satisfaisante par un coordonnateur, le BVG est venu confirmer le statut réglé pour 162 et en a donc remis 18 en cours de réalisation.

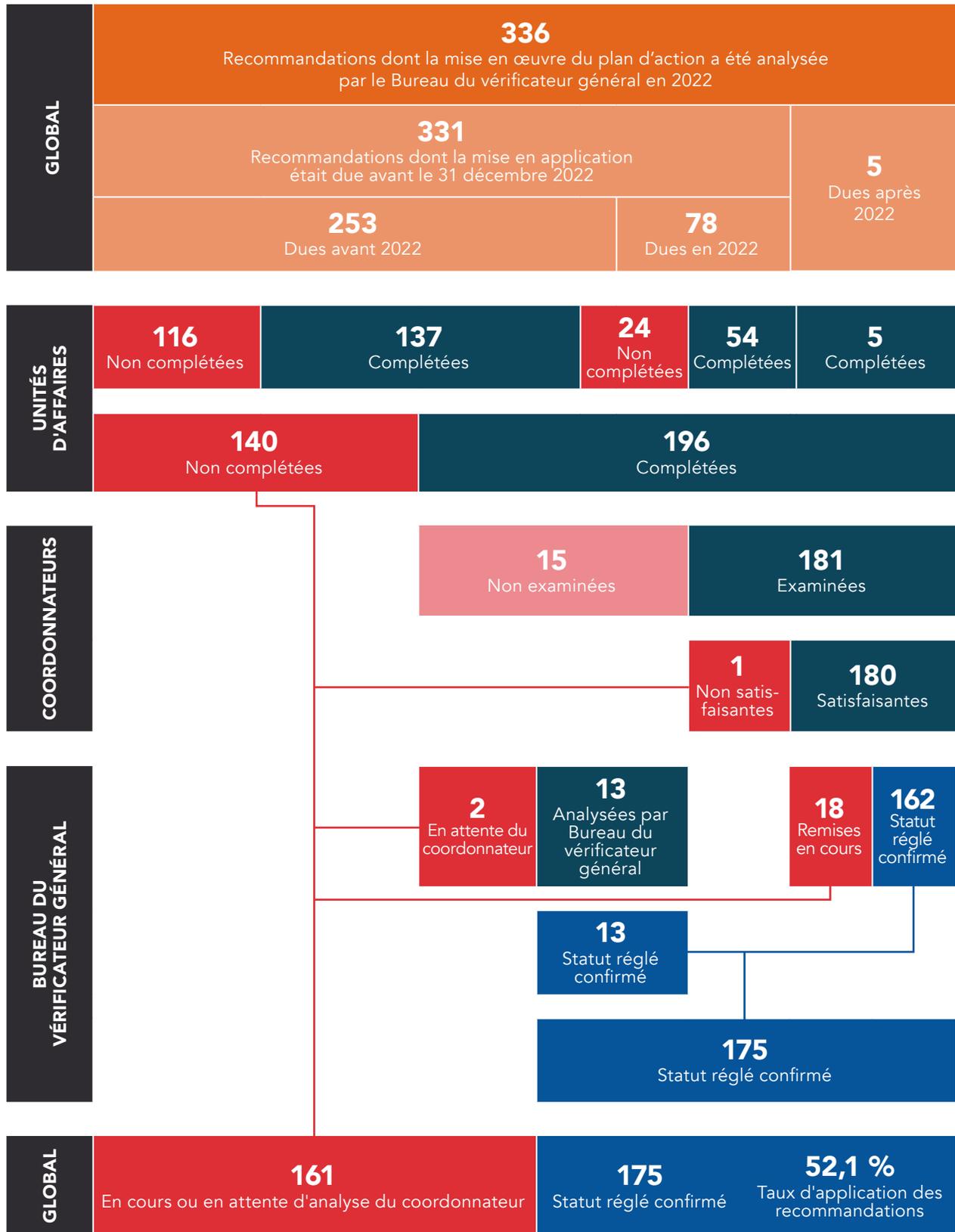
Sur les 15 PA dont la mise en œuvre n'a pas fait l'objet d'un examen par les coordonnateurs, 13 (86,7 %) ont été malgré tout analysés par le BVG. Il s'agit d'une proportion similaire à l'an dernier, soit 87,1 %. Le BVG est venu confirmer le statut réglé de ces 13 PA.

Dans l'ensemble, pour l'année 2022, le bilan du suivi de la mise en application des recommandations est le suivant:

- ◆ Nous avons confirmé la mise en application de **175 recommandations**, pour un taux global de **52,1 %** relativement aux 336 recommandations considérées;
- ◆ Nous avons également remis en cours **18 recommandations**, soit parce que les PA n'étaient pas entièrement mis en œuvre ou que la documentation fournie par l'UA était incomplète pour permettre d'en faire la démonstration;
- ◆ Les UA ont encore à mettre en application **161 recommandations¹** sur les 336, soit, parce que:
 - les UA n'ont pas terminé la mise en œuvre des PA;
 - les coordonnateurs n'avaient pas, au 31 décembre 2022, procédé à l'examen des travaux faits par les UA ou avaient jugé la mise en œuvre du PA insatisfaisante;
 - nous les avons remises en cours.

¹ Trois de ces recommandations remises en cours n'étaient toutefois pas en retard au 31 décembre 2022 comme les UA les avaient considérées comme réglées avant la date d'implantation.

FIGURE 1 | **TAUX DE MISE EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR 2022**



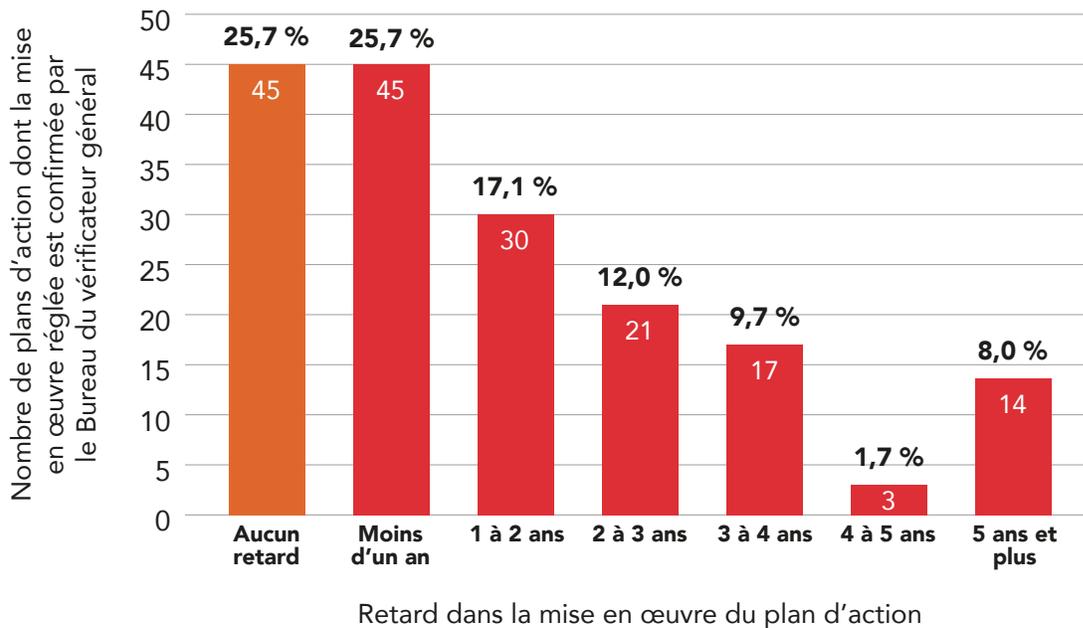
Source: Figure produite par le BVG.

Amélioration de la proportion des recommandations réglées par les unités d'affaires dans les délais prévus

Pour les 175 recommandations dont nous avons confirmé la mise en application en 2022, les PA de 45 de ces recommandations (25,7 %) avaient été mis en œuvre avant la date d'implantation prévue par l'UA (voir le graphique 1). Il s'agit d'une amélioration importante, en termes de proportion, par rapport à l'année dernière où seulement 6,3 % des PA réglés durant l'année n'étaient pas en retard par rapport à la date d'implantation prévue par l'UA. En 2022, 51,4 % des PA dont la mise en œuvre a été confirmée par le BVG l'ont été avec moins d'une année de retard. L'année dernière, cette proportion n'était que de 32,9 %.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DES RECOMMANDATIONS MISES EN APPLICATION EN 2022 EN FONCTION DU RETARD PAR RAPPORT À LA DATE D'IMPLANTATION PRÉVUE PAR L'UNITÉ D'AFFAIRES POUR LA RÉALISATION DE LEURS PLANS D'ACTION



Source: Graphique produit par le BVG.

Délai d'intervention du Bureau du vérificateur général pour confirmer la mise en application d'une recommandation

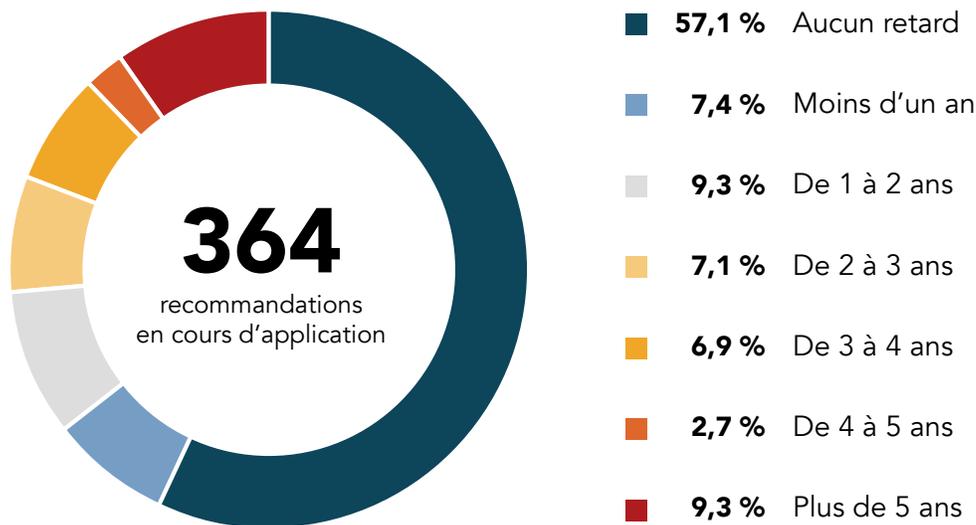
Depuis 2021, nous nous sommes fixés comme cible d'analyser les travaux des UA dans la mise en application des recommandations dans un délai moyen de 30 jours suivant l'examen satisfaisant de la situation par le coordonnateur. La moyenne sur l'année 2022 pour le délai d'intervention du BVG se situe sous cette cible, avec une valeur de 24,3 jours. Ceci est comparable au délai de 22 jours observé en 2021.

7.2.2. État des recommandations en cours au 31 décembre 2022

En date du 31 décembre 2022, les unités d'affaires (UA) de la Ville devaient encore mettre en application 364 recommandations² pour l'ensemble des rapports d'audit que nous avons produits durant les dernières années. De ce nombre, un peu plus d'un plan d'action (PA) sur deux (57,1 %), n'était pas en retard par rapport à la date d'implantation prévue par UA dans leurs PA (voir le graphique 2).

À l'autre bout du spectre, ce sont 34 recommandations, soit 9,3 %, qui étaient toujours en cours de réalisation, et ce, bien que la date d'implantation prévue par l'UA était dépassée depuis au moins 5 ans. Il s'agit d'une proportion similaire à l'année dernière avec 13,5 %.

GRAPHIQUE 2 | RÉPARTITION DES RECOMMANDATIONS EN COURS D'APPLICATION SELON LEUR RETARD PAR RAPPORT À LA DATE D'IMPLANTATION PRÉVUE AU PLAN D'ACTION



Source: Graphique produit par le BVG.

² Ce total inclut 29 recommandations en lien avec l'audit de performance financière sur les processus budgétaires – volet fonctionnement de 2020 pour lesquels le BVG n'avait pas reçu, au 31 décembre 2022, de PA. Ces recommandations ont été considérées comme n'étant pas en retard.

7.2.3. Opportunité donnée aux unités d'affaires de revoir leurs plans d'action et les dates d'implantation

En novembre 2021, nous avons entrepris un exercice demandant aux unités d'affaires (UA) de revoir la pertinence de leurs plans d'action (PA) accusant un retard de mise en œuvre d'au moins 5 ans par rapport à la date d'implantation prévue. Nous avons durant l'année 2022 poursuivi cet exercice avec les PA dont la mise en œuvre n'était pas complétée et en retard d'au moins 3 ans au 31 mai 2022. Le BVG demandait dans cet exercice aux UA si la recommandation était toujours d'actualité et, dans l'affirmative, si le PA devait être modifié et si, exceptionnellement, une nouvelle date d'implantation devait être considérée. Ultimement, l'objectif de cet exercice était de donner une occasion unique aux UA de rattraper la mise en œuvre de certains PA.

Dans notre rapport 2021, nous faisons état des réponses obtenues pour les PA dont la mise en œuvre était en retard d'au moins 5 ans. Cette année, nous présentons les résultats de cet exercice pour l'ensemble du travail, soit tous les PA en retard d'au moins 3 ans au 31 mai 2022 (voir la figure 2).

Au total, 77 PA ont été visés par cet exercice depuis novembre 2021. Nous avons obtenu des réponses officielles des UA pour 74 de ceux-ci (96,1 %).

En fonction des réponses obtenues, incluant les nouveaux PA et de nouvelles dates d'implantation, le résultat global de notre exercice visant à revoir ceux en retard d'au moins 3 ans dans leur mise en œuvre se conclut de la sorte pour les 77 PA visés :

- ◆ 24 (31,2 %) PA ont été au 31 décembre 2022, mis en œuvre à la satisfaction du BVG et les recommandations sont considérées comme étant réglées;
- ◆ 27 (35,1 %) PA sont en cours de mise en œuvre et ne sont plus en retard;
- ◆ 24 (31,2 %) PA sont en cours de mise en œuvre et sont toujours en retard;
- ◆ 2 (2,5 %) recommandations ne sont plus d'actualité.

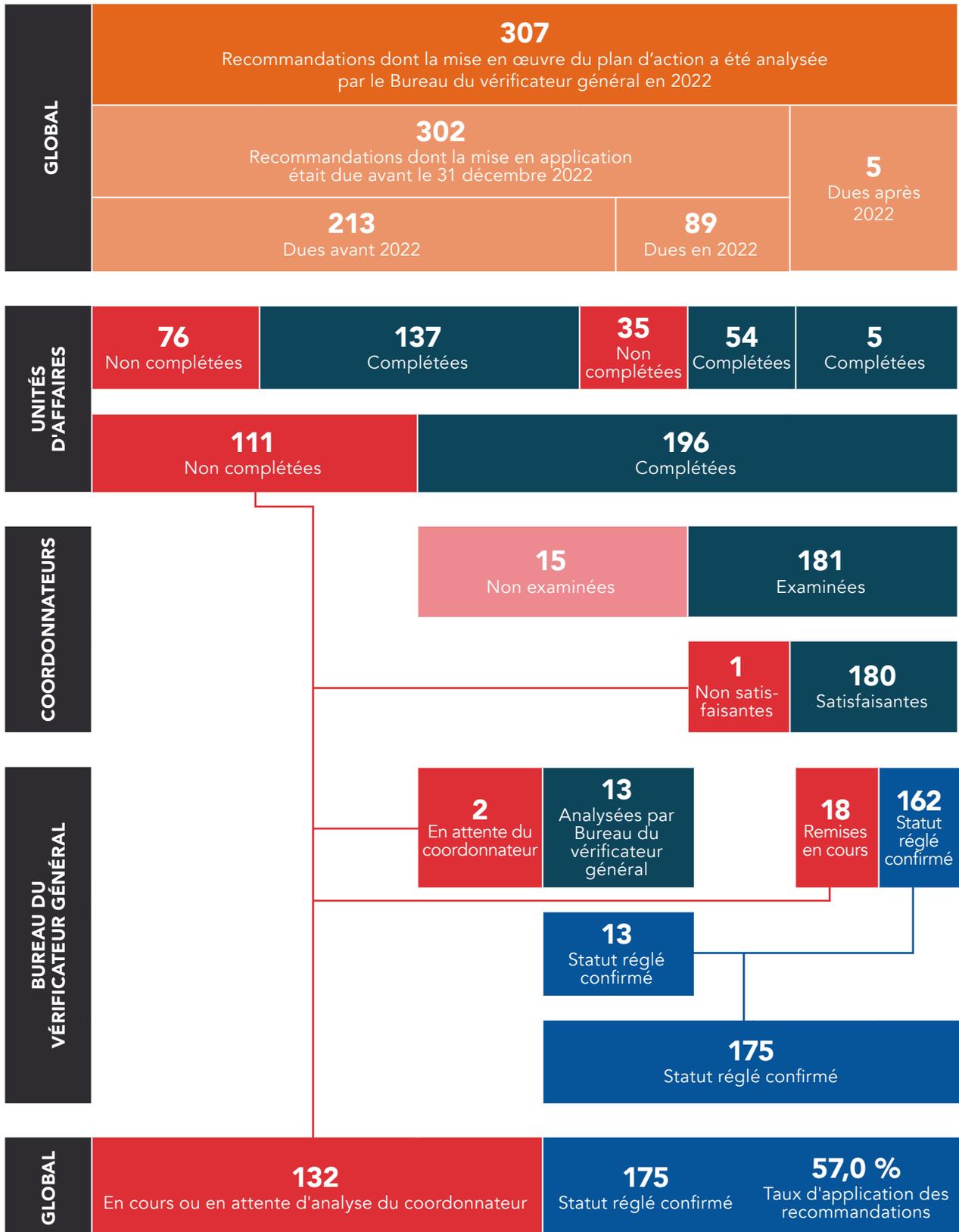
En janvier 2023, le BVG a entrepris un dernier exercice de nettoyage des PA dont la mise en œuvre était en retard depuis au moins 1 an cette fois. Le résultat de ce nettoyage n'est pas présent dans ce rapport étant donné qu'il a été réalisé en 2023.

En appliquant le résultat de ce grand nettoyage à notre suivi des recommandations présenté précédemment, il faut retirer du suivi au 31 décembre 2022, les 27 recommandations qui ont eu un nouveau PA et une nouvelle date d'implantation fixée à 2023 ou plus tard, ainsi que les 2 recommandations qui ne sont plus d'actualité (voir la figure 3). Ce sont donc 307 PA qui auraient dû être suivis par le BVG en 2022 plutôt que les 336. Le nombre de PA réellement réglés demeurant le même, le taux d'application des recommandations en 2022 par la Ville aurait été de 57,0 %.

Le résultat de ce grand nettoyage fait en sorte qu'au 31 décembre 2022, 64,6 % des PA ne seraient pas en retard sur les 362³ en cours (voir le graphique 3) comparativement à 57,1 % sans considérer ce nettoyage (voir le graphique 2).

³ Il y a une différence de 2 PA entre le graphique 2 et le graphique 3 étant donné que 2 recommandations ont été identifiées comme n'étant plus applicables à la suite de l'exercice de nettoyage par les UA.

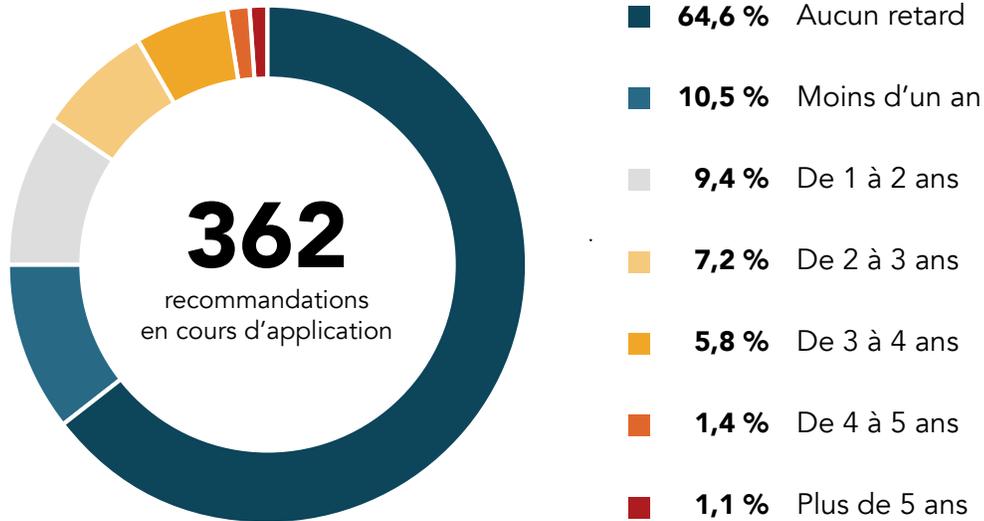
FIGURE 3 TAUX DE MISE EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR 2022 EN CONSIDÉRANT LE NETTOYAGE DES PLANS D'ACTION DONT LA DATE D'IMPLANTATION EST ÉCHUE DEPUIS AU MOINS 3 ANS



Source: Figure produite par le BVG.

GRAPHIQUE 3

RÉPARTITION DES RECOMMANDATIONS EN COURS D'APPLICATION SELON LEUR RETARD PAR RAPPORT À LA DATE D'IMPLANTATION PRÉVUE AU PLAN D'ACTION CONSIDÉRANT LE NETTOYAGE DES PLANS D'ACTION DONT LA DATE D'IMPLANTATION EST ÉCHUE DEPUIS AU MOINS 3 ANS



Source : Graphique produit par le BVG.

7.2.4. Conclusion

En 2022, les unités d'affaires (UA) ont mis en application un peu plus de la moitié des recommandations dont les plans d'action (PA) avaient une date d'implantation due durant l'année ou étaient déjà en retard au 1^{er} janvier 2022.

Près d'une recommandation sur deux que nous avons considérée comme réglée était en retard d'au moins 1 année par rapport à la date d'implantation prévue par leur UA dans leurs PA. Parmi les recommandations considérées comme réglées en 2022, 26 % n'étaient pas en retard, ce qui est significativement plus que l'année dernière avec seulement 6,3 %.

Préoccupé par le nombre de PA toujours en cours d'application et pour lesquels les dates d'implantation prévues étaient échues, le BVG a donné l'opportunité aux UA, depuis un an et demi, de revoir la pertinence de ces PA et des dates d'implantation. Nous nous attendions à la suite de cet exercice que le nombre de PA en retard diminue significativement. Or, les résultats obtenus, et ce, malgré plusieurs relances auprès des UA, nous amène à conclure que la Ville n'a pas pleinement profité de l'opportunité que lui offrait le BVG d'améliorer son taux d'application des recommandations en reportant dans le futur la date d'implantation de certains de ses PA.

Avec un taux d'application des recommandations en 2022 avoisinant les 50 %, nous réitérons notre recommandation faite dans chacun des 6 derniers rapports annuels du BVG à la Direction générale de se doter d'indicateurs pour suivre les engagements des UA relativement à nos recommandations.

Suivi détaillé des recommandations liées au mandat d'audit sur la gestion de la continuité des affaires

7.3.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

7.3. Suivi détaillé des recommandations liées au mandat d’audit sur la gestion de la continuité des affaires	419
7.3.1. Annexe – Comparaison des plans d’action initiaux et révisés	421

7.3. Suivi détaillé des recommandations liées au mandat d'audit sur la gestion de la continuité des affaires

La gestion de la continuité des affaires est un processus de planification pour assurer la reprise des opérations critiques lorsqu'un événement survient et qu'il interrompt les opérations normales d'une unité d'affaires. Elle prévoit les moyens et les procédures pour reprendre ces opérations dans un autre lieu à l'intérieur de délais raisonnables (selon le temps d'interruption maximal permis).

Le rapport annuel de 2014 du Bureau du vérificateur général (BVG), contenait un rapport d'audit sur la Gestion de la continuité des affaires dont l'objectif était de déterminer si la Ville de Montréal (la Ville) prend les mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres pouvant affecter ses opérations et ainsi assurer la continuité de celles jugées critiques.

Nos travaux avaient porté sur les unités d'affaires suivantes :

- ◆ La Direction générale de la Ville de Montréal (DG);
- ◆ Le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM);
- ◆ Le Service de l'eau – Direction de l'eau potable (DEP);
- ◆ Le Service des technologies de l'information (STI);
- ◆ Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM).

L'ensemble des unités d'affaires avaient élaboré des plans d'action afin d'adresser les recommandations contenues dans le rapport.

Or, en novembre 2021, seulement la DEP et le STI avaient adéquatement répondu aux recommandations qui leur étaient associées. Cela n'était pas le cas pour la DG, le SPVM et le SIM. En effet, sur les 18 recommandations les concernant, 17 n'étaient pas encore réglées, comme stipulé au tableau 1 ci-après.

TABLEAU 1 | RECOMMANDATIONS ÉMISES ET NON RÉGLÉES

UNITÉS D'AFFAIRES	RECOMMANDATIONS ÉMISES	RECOMMANDATIONS NON RÉGLÉES
Direction générale	2	1
Service de police de la Ville de Montréal	8	8
Service de sécurité incendie de Montréal	8	8
TOTAL	18	17

Source : Tableau produit par le BVG.

À ce moment, le BVG leur a fait parvenir une note de service rappelant que les dates d'implantation des plans d'action adressant ces recommandations dataient de plus de cinq ans. Ainsi, force est de constater que ces recommandations ne sont toujours pas réglées plus de sept ans après l'émission du rapport. Le BVG demandait de réévaluer la pertinence des recommandations les concernant et, le cas échéant, d'ajuster leur plan d'action.

Il en est ressorti que la DG, le SPVM et le SIM étaient encore convaincus de la pertinence de ces recommandations et qu'aucun avancement concret ne pouvait être observé.

Nous avons décidé de réaliser un suivi détaillé des plans d'action des 17 recommandations non réglées dans le but de favoriser leur mise en œuvre afin que la Ville soit suffisamment préparée advenant un sinistre (éviter des arrêts de services à la population montréalaise et diminuer le délai de reprise des opérations). À cet effet, le 9 février 2022, le BVG a émis une lettre d'avis à ces unités d'affaires afin de réaliser ce suivi. Diverses rencontres ont eu lieu par la suite avec leurs responsables afin de clarifier les raisons derrière ces retards.

En octobre 2022, la DG a délégué la responsabilité d'élaborer et de coordonner la mise en œuvre d'un programme de continuité des affaires à la Direction de la sécurité civile, relevant du SIM.

Au début décembre 2022, la Direction de la sécurité civile nous a remis de nouveaux plans d'action de la DG, du SIM et du SPVM visant à adresser les recommandations du rapport d'audit. Nous en avons analysé le contenu et avons confirmé qu'ils étaient adéquats.

Les plans d'action initiaux et leurs échéances ainsi que les plans d'action révisés avec les nouvelles échéances de la DG et du SIM sont présentés en annexe. Pour des raisons de confidentialité et de sécurité, les plans d'action du SPVM ne sont pas publiés.

Au cours des prochains mois, le BVG suivra de près l'avancement de la mise en œuvre de ces nouveaux plans d'action dont les différents échéanciers s'échelonnent maintenant jusqu'en décembre 2024.

7.3.1. Annexe – Comparaison des plans d'action initiaux et révisés

DIRECTION GÉNÉRALE		DIRECTION GÉNÉRALE		DIRECTION GÉNÉRALE	
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)		NOUVEL ÉCHÉANCIER
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER	NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES	NOUVEL ÉCHÉANCIER	
<p>4.2.B. Structure du programme de continuité des affaires</p> <p>Nous recommandons à la Direction générale de :</p> <p>a) prévoir des budgets récurrents et spécifiques au développement, à l'implantation et au maintien d'un programme de continuité des affaires;</p> <p>b) mettre à la disposition des unités d'affaires des outils municipaux (livres de recettes) tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> la structure fonctionnelle du programme de continuité des affaires; des formations sur la démarche souhaitée; des manuels ou des gabarits pour chaque étape de développement; des modèles ou des marches à suivre pour la conduite d'exercices; des outils de partage et d'échanges (p. ex. des sites Web de collaboration). 	<p>La mise en œuvre de cette recommandation découlera de la recommandation suivante :</p> <p>4.1.B. Gouvernance</p> <p>Nous recommandons à la Direction générale de développer des encadrements spécifiques sur le programme de continuité des affaires de la Ville qui incluront, entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> une description des objectifs généraux; une définition des rôles et des responsabilités des membres de la direction de la Ville et des unités d'affaires; la portée des encadrements (p. ex. les unités d'affaires et les sociétés paramunicipales); les exigences imposées aux unités d'affaires en matière de continuité des affaires. 	2015 - 2020	<p>a) Action 1: S'assurer que les budgets récurrents et spécifiques à la continuité des affaires en lien avec les objectifs établis sont inclus au processus budgétaire (juillet à octobre 2023).</p> <p>Livrable: Éléments d'informations contenues dans le budget du SIM où il est possible de constater que de tels budgets sont prévus en lien avec la continuité des affaires.</p> <p>b) Action 1: Réviser et intégrer la politique de continuité affaires à la politique de sécurité civile de l'agglomération de Montréal en tenant compte des leçons tirées de la gestion de la Covid-19 (2020-2022).</p> <p>Action 2: Mise en place structure fonctionnelle du programme de continuité des affaires.</p> <p>Livrable: Implantation d'une nouvelle division dédiée à la gestion des risques et continuité des affaires.</p>	Janvier 2024	Décembre 2023

DIRECTION GÉNÉRALE (SUITE)			
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER	NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES
			<p>Action 3: Mettre en place deux modules formations sur la démarche souhaitée.</p> <p>Livrable: Offrir deux modules de formation portants sur :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Démarche et approche adoptée; 2. S'outiller pour contribuer au développement d'un Plan de continuité des affaires (PCA).
			<p>Action 4: Développer et mettre à la disposition des unités d'affaires des gabarits pour chaque étape de la démarche.</p> <p>Livrable: Avoir développé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gabarit 1 : Analyse d'impact sur les activités (AIA); • Gabarit 2 : Analyse de risque; • Gabarit 3 : Formulaire « Inventaire des stratégies de continuité »; • Gabarit 4 : Plan de continuité des affaires.
			<p>Action 5: Mettre à la disposition des unités d'affaires des disques de partage et de collaboration.</p> <p>Livrable:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disque de partage via la suite Google (PROVISOIRE); • Disque partagé via la plateforme Zoho du Centre de sécurité civile, plateforme utilisée dans le cadre du partage d'information et de communication en mesures d'urgence.

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)		NOUVEL ÉCHÉANCIER
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES	NOUVEL ÉCHÉANCIER
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER		
<p>4.1.C. Gouvernance</p> <p>Subordonné à la recommandation 4.1.B. adressée à la Direction générale, nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de :</p> <p>a) développer leurs encadrements basés sur ceux de la Ville, lesquels devraient traiter au minimum des aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la définition des objectifs du service en matière de continuité, • une analyse détaillée des impacts des interruptions, • une stratégie de continuité réduisant ces impacts, • des plans de continuité qui détaillent les activités permettant la reprise des opérations critiques dans des délais acceptables, • un calendrier des révisions et des exercices périodiques, <p>b) désigner à un membre de leur direction la responsabilité du dossier de la continuité des affaires;</p> <p>c) établir, pour la continuité des affaires, des objectifs spécifiques pour chacune de leurs directions;</p> <p>d) établir un processus coordonné de communications, de suivi et de reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs.</p>	<p>La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.</p> <p>Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année 2015.</p>	Décembre 2015	<p>a) Actions : Établir la gouvernance pour la continuité des affaires afin :</p> <ul style="list-style-type: none"> • De mettre en œuvre et suivre les activités critiques de l'organisation conformément à la politique de continuité des affaires de la Ville de Montréal; • D'assurer la pérennité et l'efficacité du SIM lorsqu'un événement perturbateur survient, celui-ci se doit d'encadrer, à l'aide d'un encadrement et les bonnes pratiques en lien avec la continuité des affaires. <p>Livrible : Encadrement administratif portant établissement d'une gouvernance pour la continuité des affaires définissant les volets à v de la colonne précédente.</p>	Juin 2023
			<p>b) Livrible : Correspondance de direction portant nomination d'un membre de sa direction comme responsable du dossier de la continuité des affaires.</p>	Complété
			<p>c) Action : Établir des objectifs spécifiques pour chacun de ses centres de service.</p> <p>Livrible : Encadrement administratif ou correspondance portant établissement des objectifs spécifiques pour chacun des centres de service en matière de continuité des affaires.</p>	Mars 2023
			<p>d) Livrible : Processus de communication et de reddition de compte sur l'atteinte des objectifs.</p>	Décembre 2023 + 1 an de validation

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL (SUITE)			
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER	NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES
<p>4.2.C. Structure du programme de continuité des affaires</p> <p>Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal :</p> <p>a) développer leurs encadrements basés sur ceux de la Ville, lesquels devraient traiter au minimum des aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • détermination des responsables, • description des rôles et des responsabilités de chacun, • définition du processus de communications et de reddition de comptes; <p>b) prévoir des budgets récurrents et spécifiques à la continuité des affaires en lien avec les objectifs établis.</p>	<p>La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.</p> <p>Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année 2015.</p>	<p>Décembre 2015</p>	<p>a) Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir de la structure de coordination et d'identification des responsables; • Mettre en place une structure pour la mise en œuvre du programme de continuité des affaires; • Arrimer et/ou intégrer cette structure à la structure de sécurité civile existante (mission Sauvegarde des vies et protection des biens). <p>Livrable : Mise à jour du Plan de mission Sauvegarde des vies et protection des biens et intégrer la structure de gestion pour la continuité des affaires.</p>
			<p>b) Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir de la structure de coordination et d'identification des responsables; • Mettre en place une structure pour la mise en œuvre du programme de continuité des affaires; • Arrimer et/ou intégrer cette structure à la structure de sécurité civile existante (mission Sauvegarde des vies et protection des biens). <p>Livrable : Mise à jour du Plan de mission Sauvegarde des vies et protection des biens et intégrer la structure de gestion pour la continuité des affaires.</p>
			<p>NOUVEL ÉCHÉANCIER</p> <p>Octobre 2023</p>
			<p>NOUVEL ÉCHÉANCIER</p> <p>Janvier 2024</p>

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL (SUITE)			
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER	NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES
<p>4.3.B. Structure de gestion de crise</p> <p>Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de se doter d'une structure d'intervention afin de répondre aux besoins et aux objectifs de la continuité des affaires qui intègre toutes leurs opérations critiques.</p>	<p>La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.</p> <p>Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année 2015.</p>	Décembre 2015	<p>Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre à jour la structure de gestion de crise ou d'incident existante (mission Sauvegarde des vies et protection des biens) pour établir des systèmes de commande, de suivi des opérations et de communication afin d'aider l'organisation à gérer l'incident et à minimiser l'impact de la perturbation. • Arrimer et/ou intégrer cette structure à la structure de sécurité civile existante (mission Sauvegarde des vies et protection des biens). <p>Livrible : Mise à jour du Plan de mission Sauvegarde des vies et protection des biens et intégrer la structure de gestion de crise pour la continuité des affaires.</p>
<p>4.4.B. Analyse des risques et des impacts sur les affaires et stratégies de continuité des affaires</p> <p>Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de :</p> <p>a) procéder à une analyse des impacts pour l'ensemble de leurs opérations;</p> <p>b) communiquer les résultats de l'analyse des impacts à l'ensemble des intervenants du programme de continuité des affaires;</p> <p>c) développer des stratégies de continuité basées sur les résultats de l'analyse des risques et des impacts sur les affaires.</p>	<p>La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.</p> <p>Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année 2015.</p>	Décembre 2015	<p>a) Action 1 : Réaliser une analyse des impacts sur les activités (AIA) pour ses centres de service qui offre des services essentiels à la population. À ce titre, ses objectifs sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifier les activités critiques et évaluer les impacts résultant de leur interruption; • Évaluer et justifier la période maximale de temps qu'une activité critique peut être interrompue sans que les impacts deviennent inacceptables pour l'organisation (la durée maximale d'interruption acceptable - DMIA);
			<p>Octobre 2023</p>
			<p>Juin 2023</p>

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL (SUITE)			
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER	NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES
			NOUVEL ÉCHÉANCIER
			<ul style="list-style-type: none"> Évaluer les délais de reprises d'une activité après un incident (l'objectif de délai de reprise - ODR); Identifier les priorités pour le rétablissement des activités; Identifier les relations de dépendance envers des unités administratives ou des ressources externes; Identifier les ressources humaines, matérielles, informationnelles, et d'infrastructures requises à la continuité. <p>Livrable : Analyse des impacts sur les activités (AIA) pour les centres de services visés.</p> <p>Action 2 : Réaliser une analyse de risque pour les centres de service concernés. Cette analyse du risque vise à :</p> <ul style="list-style-type: none"> Déceler les points de défaillance qui doivent être traités afin de réduire la probabilité de non-disponibilité ou l'impact sur le déroulement des activités essentielles de l'unité. <p>b) Action :</p> <ul style="list-style-type: none"> Former et communiquer les résultats de l'AIA aux intervenants du programme de la continuité des affaires. <p>Livrable : Un encadrement administratif du type consigne ou correspondance.</p>
			<p>Octobre 2023</p>

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL (SUITE)			
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER	NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES
		ÉCHÉANCIER	NOUVEL ÉCHÉANCIER
<p>4.5.B. Plans et procédures de continuité des affaires</p> <p>Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de développer les plans de continuité des affaires pour toutes leurs fonctions critiques, en incluant les éléments suivants :</p> <p>a) Définition des critères qui permettent l'activation des plans de continuité;</p> <p>b) Définition des rôles et des responsabilités de chaque intervenant ou de chaque équipe de continuité;</p> <p>c) Définition des activités en cas de sinistre pour maintenir un niveau de service adéquat;</p> <p>d) Détermination des ressources critiques (personnel, matériel, etc.) requises pour relocaliser les opérations essentielles;</p>	<p>La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.</p> <p>Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année 2015.</p>	Décembre 2015	<p>c) Actions:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les stratégies pour assurer la continuité des activités critiques qui ne dépendent pas des TI. • Déterminer les stratégies pour assurer la continuité des activités critiques qui dépendent des TI. <p>Livvable: Inventaire des stratégies de continuité en place.</p>
		Décembre 2023	<p>Actions:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir la structure de coordination et nommer les responsables. • Rédiger le plan de continuité des affaires. <p>Livvable: Mise à jour du Plan de mission Sauvegarde des vies et protection des biens et intégrer les plans et procédures de continuité des affaires définissant les volets a) à f) de la colonne précédente.</p>

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL (SUITE)				
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)	
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER	NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES	NOUVEL ÉCHÉANCIER
<p>e) Listes des employés et des tierces parties qui doivent participer aux activités de continuité incluant les moyens pour les contacter;</p> <p>f) Développement des procédures opérationnelles en cas de sinistre.</p>				
<p>4.6.B. Formation en matière de continuité des affaires</p> <p>Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de développer un programme de formation pour tous les intervenants du plan de continuité des affaires.</p>	<p>La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.</p> <p>Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année 2015.</p>	Décembre 2015	<p>Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> Élaborer un programme d'exercice et l'intégrer. Intégrer un cycle de révisions et de mises à jour. <p>Livrable : Programme de formation adapté au SIM en matière de continuité des affaires (formateurs, formations prêtes à déployer, matériel de soutien et calendrier de séances obligatoires et d'inscription).</p>	Décembre 2023 + 1 an de validation
<p>4.7.B. Programmes d'exercices de continuité des affaires</p> <p>Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de développer des programmes d'exercices pour les membres des équipes d'intervention afférents à la continuité des affaires.</p> <p>Spécifiquement :</p> <p>a) Déterminer les types d'exercices requis;</p> <p>b) Développer les objectifs à atteindre pour chaque type;</p>	<p>La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.</p> <p>Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année 2015.</p>	Décembre 2015	<p>Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> Élaborer un programme d'exercice et l'intégrer. Intégrer un cycle de révisions et de mises à jour. <p>Livrable : Programme d'exercices adapté au SIM en matière de continuité des affaires (animateurs, intrants et outils prêts à déployer, matériel de soutien et calendrier de séances obligatoires et d'inscription).</p>	Décembre 2023 + 1 an de validation

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL (SUITE)				
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AUDIT	PLAN D'ACTION INITIAL (2014)		PLAN D'ACTION RÉVISÉ (2022)	
	ACTIONS CORRECTIVES INITIALEMENT PRÉVUES	ÉCHÉANCIER	NOUVELLES ACTIONS CORRECTIVES	NOUVEL ÉCHÉANCIER
<p>c) Développer un calendrier pour l'exécution des exercices;</p> <p>d) Documenter les apprentissages acquis au cours de la réalisation des exercices.</p>				
<p>4.8.B. Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires</p> <p>Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal d'établir un processus de mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires en incluant, entre autres, les activités suivantes :</p> <p>a) Détermination des éléments nécessitant une mise à jour;</p> <p>b) Développement d'un calendrier de révision périodique;</p> <p>c) Communication des modifications aux différents intervenants;</p> <p>d) Modifications aux plans pour tenir compte des apprentissages au cours des exercices ou lorsque les plans doivent être utilisés lors d'interruptions des opérations.</p>	<p>La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.</p> <p>Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année 2015.</p>	Décembre 2015	<p>Actions : Intégrer le processus de mise à jour du programme de la continuité des affaires aux processus courants de l'organisation. Cela suppose :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les éléments du programme nécessitant une mise à jour; • Établir d'un calendrier pour la réalisation d'activité de révision et de mise à jour à des intervalles spécifiques sur une période convenue; • Identifier et Informer les intervenants de toute modification ou changement qui les concerne. <p>Livable : Mise à jour du Plan de mission Sauvegarde des vies et protection des biens et intégrer le cycle de gestion de la continuité des affaires définissant les volets i à iv de la colonne précédente.</p>	Décembre 2023 + 1 an de validation

Rapports de gestion

8.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Situation du Bureau du vérificateur général

8.1.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

8.1. Situation du Bureau du vérificateur général	437
8.1.1. Résultats financiers	437
8.1.2. Nombre de rapports d'audit produits	438
8.1.3. Ressources humaines	438
8.1.3.1. Portrait actuel et futur de la main-d'oeuvre	439
8.1.3.2. Utilisation du temps	441
8.1.3.3. Taux de roulement des membres du personnel	443
8.1.3.4. Taux d'absentéisme	443
8.1.3.5. Nombre d'heures et coût de la formation	443
8.1.3.6. Accès à l'égalité en emploi	444
8.1.4. Contrats de services professionnels	444
8.1.5. Inspection professionnelle	445
8.1.6. Reddition de comptes – allégations	446
8.1.7. Reddition de comptes – demandes d'accès à l'information	448
8.1.8. Infrastructure technologique	448
8.1.9. Rayonnement	448

8.1. Situation du Bureau du vérificateur général

Ce chapitre présente les faits saillants des résultats obtenus pour l'année 2022 quant à l'accomplissement du mandat de la vérificatrice générale (VG) et de l'utilisation des ressources à cette fin. Plus spécifiquement, nous présentons différents indicateurs afin de permettre au lecteur d'apprécier la performance du Bureau du vérificateur général (BVG).

Les indicateurs présentés sont :

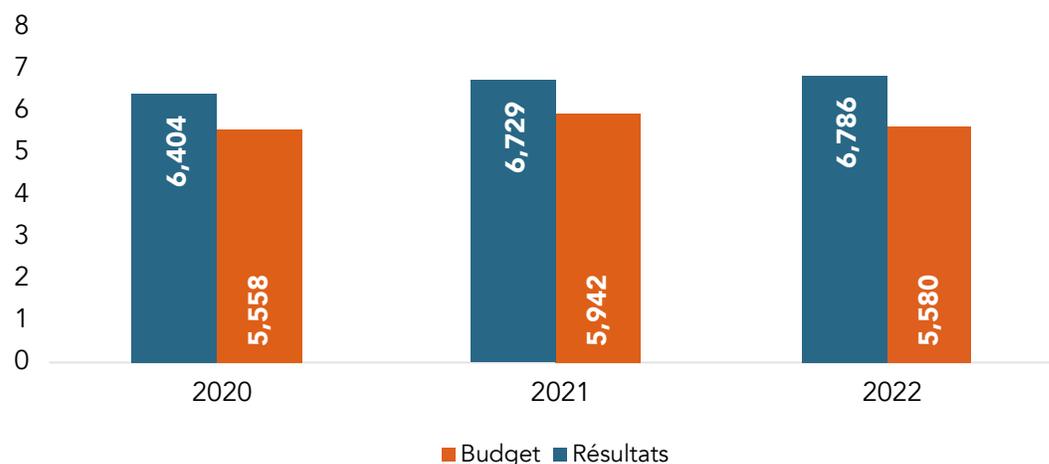
- ◆ Les résultats financiers;
- ◆ Le nombre de rapports d'audit produits;
- ◆ Les ressources humaines :
 - Le portrait actuel et futur de la main-d'oeuvre,
 - L'utilisation du temps,
 - Le taux de roulement du personnel,
 - Le taux d'absentéisme,
 - Le nombre d'heures et le coût de la formation,
 - L'accès à l'égalité en emploi;
- ◆ Les contrats de services professionnels;
- ◆ L'inspection professionnelle
- ◆ La reddition de comptes sur les allégations;
- ◆ La reddition de comptes sur les demandes d'accès à l'information;
- ◆ L'infrastructure technologique;
- ◆ Le rayonnement.

8.1.1. Résultats financiers

Pour l'année 2022, les dépenses de fonctionnement du BVG se sont élevées à 5,6 M\$ comparativement au budget de 6,7 M\$. Cet écart favorable s'explique en partie par les mouvements au niveau des membres du personnel soit les postes demeurés vacants et comblés au cours de l'année 2022, par des congés de maladie ou de maternité de certains membres du personnel ainsi que par le départ de 2 ressources. En revanche, au cours du 1^{er} semestre de 2022, nous avons doté 4 postes par des ressources externes, soit 2 postes d'auditrice ou d'auditeurs adjoints en Audit financier, processus financiers et administration, une conseillère ou un conseiller en Audit de performance et de conformité

et un responsable des communications. Le graphique suivant illustre les résultats financiers du BVG des 3 dernières années.

GRAPHIQUE 1 | BUDGET ET RÉSULTATS FINANCIERS (EN MILLIONS DE DOLLARS)



Source : Graphique produit par le BVG.

Conformément aux dispositions de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), les comptes relatifs à la VG, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022, ont été audités par un auditeur indépendant mandaté par la Ville de Montréal (la Ville). Le rapport de l'auditeur indépendant est présenté à l'annexe 9.2.

8.1.2. Nombre de rapports d'audit produits

Le tableau suivant détaille le nombre de rapports d'audit produits au cours des trois dernières années pour l'audit des états financiers, de conformité réglementaire ainsi que de performance et de conformité et des technologies de l'information (TI).

TABLEAU 1 | NOMBRE DE RAPPORTS D'AUDIT PRODUITS ET DE REDDITIONS DE COMPTES DE 2020 À 2022

RAPPORT ANNUEL DE RÉFÉRENCE	AUDIT FINANCIER	AUDIT DE PERFORMANCE ET DE CONFORMITÉ	AUDIT DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	NOMBRE TOTAL DE RAPPORTS D'AUDIT	REDDITION DE COMPTES
2020	9	7	5	21	2
2021	9	5	4	18	2
2022	9	5	3	17	4

Source : Tableau produit par le BVG.

8.1.3. Ressources humaines

Le BVG est reconnu pour son travail de qualité et la pluralité de ses compétences et expériences. Ceci constitue un atout majeur pour donner aux élues et élus et aux

8.1. Situation du Bureau du vérificateur général

citoyennes et citoyens un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics. Le BVG compte près d'une quarantaine de professionnelles et professionnels qualifiés comprenant des comptables, une ingénieure ou un ingénieur ainsi que des spécialistes en gestion, en sciences environnementales et en technologies de l'information. Les membres du personnel du BVG détiennent une variété de certifications comme la comptabilité publique (CPA), l'audit financier (CPA, auditeur), l'audit interne (CIA), l'audit de système d'information (CISA et CISSP) et l'ingénierie (Ing.).

La philosophie du BVG est, d'une part, de disposer à l'interne d'une équipe de professionnelles et professionnels expérimentés qui, collectivement, possèdent l'expertise liée aux différentes sphères d'activités professionnelles de la Ville, et ce, en lien avec les champs d'action du BVG soit l'Audit financier, l'Audit de performance (incluant l'audit des technologies de l'information) ainsi que l'Audit de conformité aux lois et règlements. D'autre part, elle est de s'adjoindre de ressources externes qualifiées pour répondre à nos besoins ponctuels en matière d'expertise très spécialisée ou pour aplanir la charge de travail inhérente à la période de pointe liée aux audits des états financiers de la Ville et des organismes pour lesquels la VG juge approprié de poursuivre des travaux et parfois pour combler temporairement le manque de ressources lié aux différents congés ou postes vacants.

Au cours de 2022, le BVG s'est adjoint d'un responsable des communications afin de gérer les communications du bureau, les réseaux sociaux et toute autre communication.

8.1.3.1. Portrait actuel et futur de la main-d'oeuvre

Le nombre de membres du personnel au 31 décembre 2022 s'établissait à 35 comparativement à 33 à la même période en 2021. Durant l'année, 2 ressources ont quitté le BVG dont 1 pour une unité d'affaires de la Ville. De plus, 4 nouvelles ressources se sont jointes au BVG, soit 1 ressource au niveau de l'équipe de l'Audit de performance et de conformité, 2 en Audit financier, processus financiers et administration et un responsable des communications.

Le tableau suivant illustre l'état de l'effectif du BVG, par direction ainsi que par postes autorisés et pourvus en date du 31 décembre 2022.

TABLEAU 2 | **ÉTAT DE L'EFFECTIF AU 31 DÉCEMBRE 2022**

DIRECTION	POSTES		
	AUTORISÉS	COMBLÉS	À POURVOIR
Bureau de la vérificatrice générale	5	5	0
Audit financier, processus financiers et administration	15	15	0
Audit de performance et de conformité	11	10	1
Audit des technologies de l'information	7	5	2
TOTAL	38	35	3

Source : Tableau produit par le BVG.

Certains postes séniors ont été convertis en postes plus juniors afin de former de nouvelles ressources et ainsi bâtir une relève au BVG. La mise en place du plan de relève s'est poursuivie en 2022.

Le tableau suivant illustre l'évolution de l'effectif du BVG par Direction ainsi que par postes au cours de l'année 2022.

TABLEAU 3 | ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF AU COURS DE L'ANNÉE 2022

DIRECTIONS	POSTES AU 31 DÉCEMBRE 2021	POSTE CRÉÉ	TRANSFERT	POSTE ABOLI	POSTES AU 31 DÉCEMBRE 2022
Bureau de la vérificatrice générale	5	0	0	0	5
Audit financier, processus financiers et administration	16	0	0	(1)	15
Audit de performance et de conformité	11	0	0	0	11
Audit des technologies de l'information	6	1	0	0	7
TOTAL	38	1	0	(1)	38

Source : Tableau produit par le BVG.

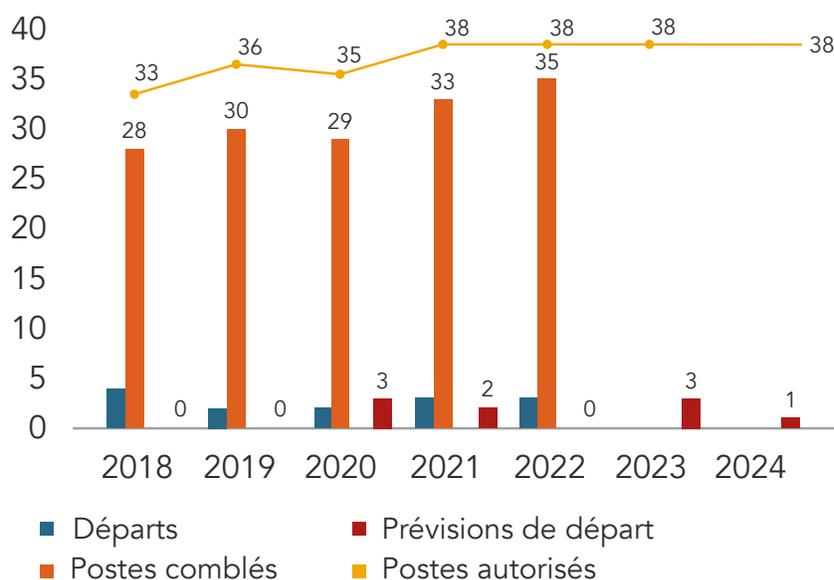
À la fin de l'année 2022, nous comptons 3 postes vacants, comparativement à 5 l'an dernier.

Les efforts entrepris au cours des dernières années pour attirer de nouvelles ressources qualifiées ont porté fruit.

Ainsi, les recrutements des dernières années nous ont permis de mettre en place une relève pour pallier les départs à la retraite de certaines ressources d'expérience du BVG ou de combler nos besoins.

Le graphique suivant, sur l'évolution et la prévision de la main-d'œuvre du BVG, de 2018 à 2024 démontre l'importance d'avoir mis en place au cours des dernières années un plan de relève, afin de préparer la formation de celle-ci et ainsi de s'assurer du maintien de l'expertise au sein du BVG. Le renouvellement des ressources nous assure une certaine stabilité pour les prochaines années et nous poursuivrons nos efforts pour la maintenir.

GRAPHIQUE 2 | ÉVOLUTION ET PRÉVISION DE LA MAIN-D'ŒUVRE DE 2018 À 2024

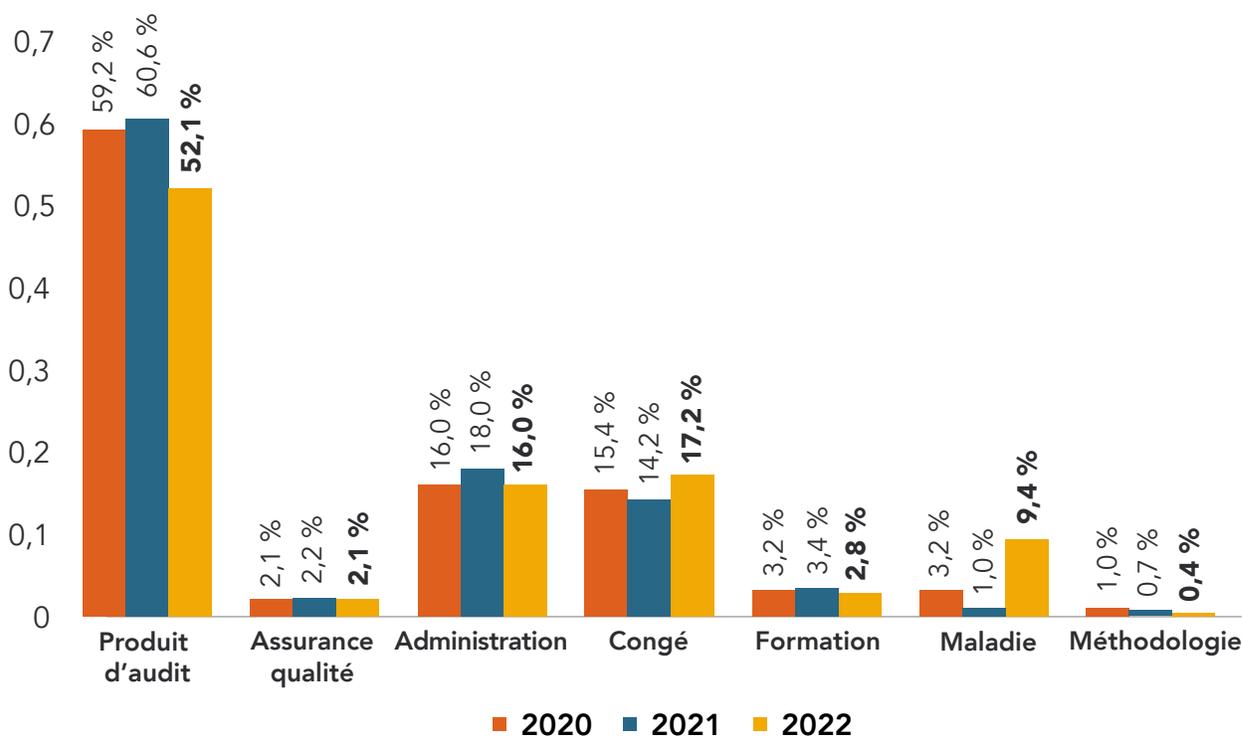


Source : Graphique produit par le BVG.

8.1.3.2. Utilisation du temps

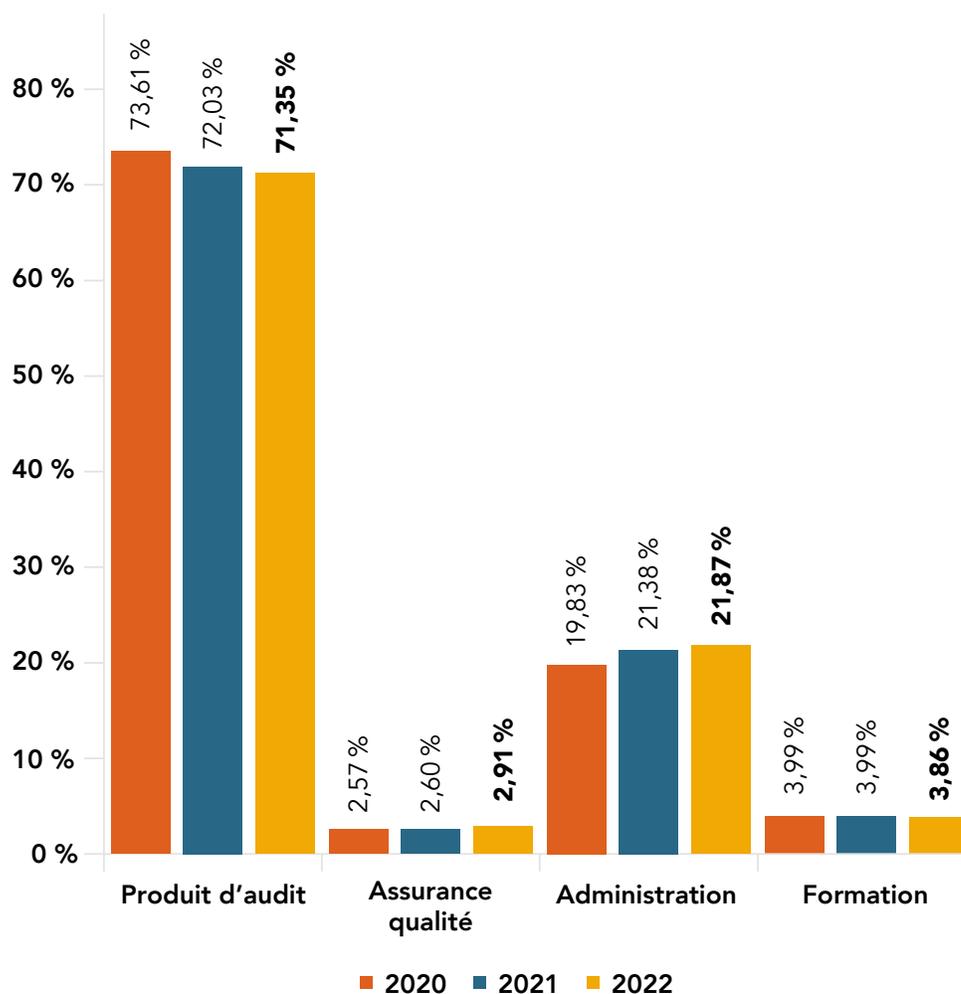
Les graphiques suivants présentent la répartition des heures totales et celle des heures travaillées des membres du BVG pour les trois dernières années.

GRAPHIQUE 3 | RÉPARTITION DES HEURES TOTALES



Source : Graphique produit par le BVG.

GRAPHIQUE 4 | RÉPARTITION DES HEURES TRAVAILLÉES, PAR ACTIVITÉ



Produit d'audit: comprends les activités de certification des états financiers, d'audit de conformité, d'audit de performance et des technologies de l'information.

Assurance qualité: comprends le temps consacré au contrôle de la qualité des missions d'audit, et ce, tant au cours de la mission, qu'à *posteriori*, lequel contrôle est exercé en vertu des normes en vigueur.

Administration: comprends les tâches d'administration générale, les réunions, la gestion financière, la gestion des ressources humaines, l'acquisition de biens et services, le soutien des technologies de l'information, ainsi que le secrétariat.

Source : Graphique produit par le BVG.

Les résultats exposés dans le 1^{er} graphique montrent une hausse de 8,4 % entre 2021 et 2022 au niveau des heures de maladies (congés de maladie de longue durée et congé de maternité), cette hausse a eu un impact direct sur les heures travaillées consacrées aux produits d'audit. Afin de maintenir la livraison de rapports d'audit, ces absences ont été compensées par des heures de consultants externes. D'ailleurs, le 2^e graphique démontre que la proportion qu'occupent les produits d'audit sur l'ensemble des heures effectuées demeure stable avec une variance de moins de 1 %.

8.1. Situation du Bureau du vérificateur général

D'autres indicateurs liés à l'utilisation du temps ainsi qu'au taux de roulement des membres du personnel sont présentés dans les tableaux suivants.

8.1.3.3. Taux de roulement des membres du personnel

TABLEAU 4 | **TAUX DE ROULEMENT DES MEMBRES DU PERSONNEL INCLUANT LES DÉPARTS À LA RETRAITE**

	2019	2020	2021	2022
Taux de roulement incluant les départs à la retraite	6,9 %	13,6 %	9,7 %	5,9 %

Source : Tableau produit par le BVG.

Le calcul du taux de roulement des membres du personnel comprend les départs à la retraite, les démissions ainsi que les départs par mutation vers un autre service ou arrondissement au sein de la Ville. Il n'y a eu aucun départ à la retraite au cours de 2022.

8.1.3.4. Taux d'absentéisme

TABLEAU 5 | **TAUX D'ABSENTÉISME**

	2019	2020	2021	2022
Taux d'absentéisme	1,4 %	3,2 %	0,9 %	9,3 %

Source : Tableau produit par le BVG.

Le taux d'absentéisme a augmenté de 8,4 % entre 2021 et 2022 essentiellement dus à des congés de maladie de longue durée et de courte durée ainsi que d'un congé de maternité.

8.1.3.5. Nombre d'heures et coût de la formation

TABLEAU 6 | **NOMBRE D'HEURES ET COÛT DE LA FORMATION**

	2019	2020	2021	2022
Moyenne d'heures de formation par membre du personnel	47	58	61	51
Ratio du coût de la formation par rapport à la masse salariale	3,5 %	4,0 %	3,7 %	3,5 %

Source : Tableau produit par le BVG.

La formation des ressources est une priorité pour le BVG; nous en avons fait un de nos objectifs dans notre plan stratégique 2022-2024. La moyenne d'heures consacrées à la formation a connu une baisse 61 à 51 heures. Celle-ci s'explique essentiellement par l'offre

restreinte de formation en Audit de performance et par les formations non suivies par les membres du personnel absents pour congés de maladie de longue durée ou congé de maternité en 2022.

Malgré cette baisse, il est à noter que la moyenne de 51 heures de formation dépasse largement la cible fixée à 42 heures de formation dans le plan stratégique. Le ratio du coût de la formation par rapport à la masse salariale conformément à la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* s'élève à 3,5 % pour 2022, en baisse de 0,2 % par rapport à l'an dernier. La baisse s'explique par les mêmes éléments énumérés au paragraphe précédent. Soulignons que l'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1 %.

8.1.3.6. Accès à l'égalité en emploi

À l'instar de la Ville, le BVG porte une attention particulière aux questions d'égalité en emploi. La répartition de la représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*, au 31 décembre des 3 dernières années, est présentée dans le tableau suivant.

TABLEAU 7 | REPRÉSENTATION DES GROUPES VISÉS

GROUPE VISÉ	2020	2021	2022
Hommes	38 %	30 %	29 %
Femmes	62 %	70 %	71 %

GROUPE VISÉ	2020	2021	2022
Autochtones	0 %	0 %	0 %
Minorités visibles	3,45 %	12,12 %	11,43 %
Minorités ethniques	6,90 %	9,09 %	8,57 %
TOTAL	10,35 %	21,21 %	20 %

Source : Tableau produit par le BVG.

La représentation féminine au sein de notre effectif de 35 membres du personnel est passée à 24 comparativement à 23 à pareille date en 2021, elle est en croissance depuis 3 ans. Le pourcentage au niveau des minorités visibles et des minorités ethniques est relativement stable à 20 % en 2022 comparativement à 21 % en 2021. Au cours de la dernière année, les nouvelles embauches du groupe visé représentent plus de 50 % soit un pourcentage dépassant largement la cible de 33 % fixée par la Ville.

8.1.4. Contrats de services professionnels

La LCV (RLRQ, c. C-19) autorise la VG à conclure des contrats ayant pour objet l'acquisition de biens ou la fourniture de services. Conséquemment, par son rôle particulier, sa mission, ainsi que la nature de ses fonctions, la VG dispose d'une indépendance relativement à ses

8.1. Situation du Bureau du vérificateur général

processus contractuels. Cependant, la VG a la volonté de s'assujettir aux normes législatives et réglementaires applicables à la Ville en matière de gestion contractuelle, sous réserve d'exceptions, qui doivent toutefois être justifiées, le cas échéant.

Les honoraires professionnels représentent la 2^e charge en importance, après la rémunération et les avantages sociaux du BVG. Nous nous adjoignons de professionnelles et professionnels pour :

- ◆ répondre à des besoins ponctuels de main-d'œuvre dans la période de pointe des états financiers;
- ◆ combler temporairement le manque de ressources liées aux différents congés ou postes vacants;
- ◆ recourir à des expertes et experts hautement spécialisés dans des domaines reliés à nos sujets d'audit ou pour des fins administratives;
- ◆ finalement, puisque le BVG a une gestion administrative indépendante de la Ville, adjuger des contrats afin de supporter notre infrastructure.

Les charges d'honoraires professionnels au 31 décembre 2022 s'élevaient à 422 860 \$ (621 386 \$ en 2021) (voir la répartition dans le tableau suivant).

TABLEAU 8 | HONORAIRES PROFESSIONNELS

DIRECTIONS	2020	2021	2022
Audit financier	25,7 %	23,9 %	16,6 %
Audit des processus financiers	22,8 %	31,4 %	22,4 %
Audit de performance et de conformité	11,6 %	17,0 %	20,7 %
Audit des technologies de l'information	10,4 %	13,1 %	13,7 %
Administratif	29,6 %	14,6 %	26,6 %

Source : Tableau produit par le BVG.

8.1.5. Inspection professionnelle

Le BVG est assujetti à une inspection professionnelle cyclique de la part de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (OCPAQ) conformément au *Règlement sur le comité d'inspection professionnelle de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec* et au programme de surveillance générale mis au point par le comité en vertu de l'article 12 du règlement et approuvé par le Conseil d'administration de l'OCPAQ. La dernière inspection professionnelle a été réalisée en septembre 2019.

L'inspection professionnelle a porté sur la documentation de notre système de contrôle qualité, sur les rapports de nos dernières inspections cycliques, ainsi que sur des dossiers liés à l'exercice de la profession autant en audit financier, en audit de conformité qu'en audit de performance. Le comité d'inspection avait conclu que le BVG avait satisfait dans tous les aspects significatifs aux exigences du programme d'inspection professionnelle.

Le BVG procède à des inspections professionnelles cycliques par les pairs aux 3 ans comme prévu à son manuel d'assurance qualité. À cet égard, une inspection par les pairs a été conduite à l'automne 2022.

8.1.6. Reddition de comptes – allégations

Les allégations peuvent être communiquées au BVG via le site internet, par courriel, par courrier, par téléphone ou en personne. Il est important de souligner que le BVG dispose d'une boîte courriel spécifiquement créée à cette fin et hautement sécurisée, puisqu'elle est hébergée par un service de messagerie extérieur à celui de la Ville.

Les allégations reçues sont traitées en fonction de critères de priorité, comme la nature de l'allégation et le degré de risque en cause. Chaque allégation fait l'objet d'un dossier rigoureusement documenté et sécurisé.

Pour toutes les autres allégations reçues, nous procédons à une évaluation préliminaire afin d'établir la pertinence d'entreprendre une enquête ou non. Cette pertinence est notamment en fonction de la nature de l'allégation, du caractère probant des renseignements signalés et des risques en cause. Néanmoins, aucune évaluation préliminaire n'est effectuée lorsque l'objet de l'allégation ne concerne pas le mandat confié à la VG ou lorsque celle-ci est trop imprécise pour nous permettre d'entreprendre une analyse. Respectivement pour ces situations, le dossier est soit transféré à une autre instance de la Ville, soit fermé sans qu'aucune démarche ne soit entreprise.

S'il s'avère pertinent d'entreprendre une enquête, celle-ci est réalisée en conformité avec les pratiques reconnues en matière de juricomptabilité. Au terme de l'enquête, un rapport peut être produit et communiqué à l'Administration municipale. Dans les cas d'indices d'actes criminels, les résultats de nos travaux sont communiqués aux autorités compétentes.

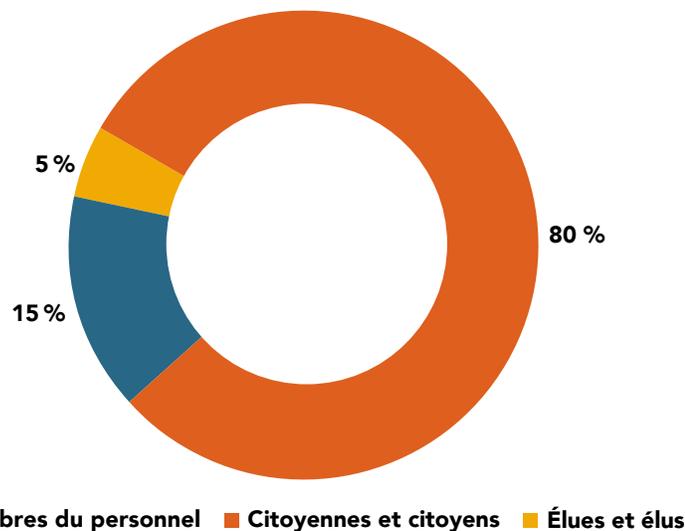
Le tableau ci-dessous présente la répartition des allégations reçues entre les différentes catégories.

TABLEAU 9 | **NOMBRE D'ALLÉGATIONS**

	NOMBRE D'ALLÉGATIONS	
	2021	2022
Hors du champ de compétence du Bureau du vérificateur général	5	17
Litige avec la Ville de Montréal	1	0
SOUS-TOTAL	6	17
Champ de compétence du Bureau du vérificateur général - Dossiers analysés	1	3
SOUS-TOTAL	1	3
TOTAL	7	20

Source : Tableau produit par le BVG.

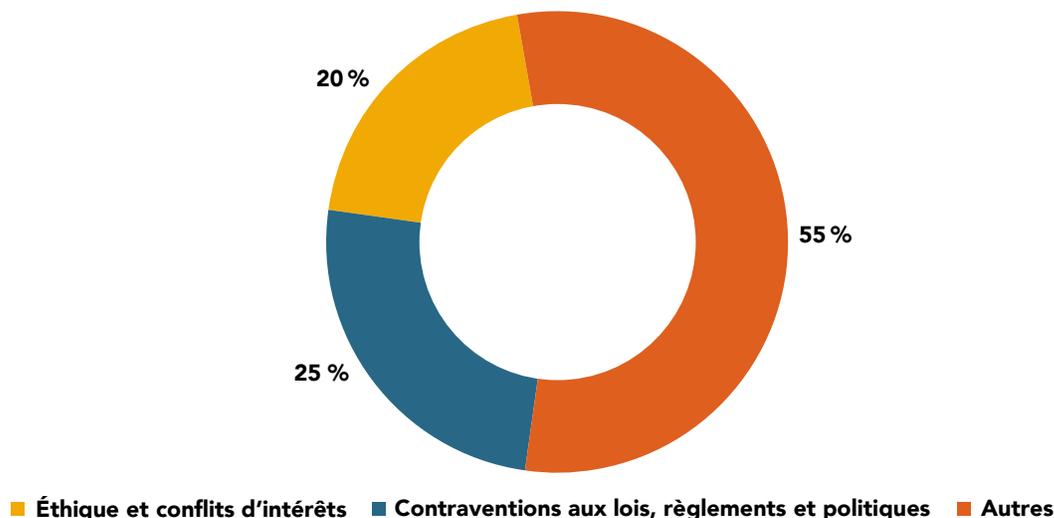
Le graphique suivant présente les sources des allégations reçues.

GRAPHIQUE 5 | **RÉCAPITULATIF DES ALLÉGATIONS REÇUES EN 2022 PAR SOURCE**

Source : Graphique produit par le BVG.

Il est important de rappeler qu'il s'agit d'une démarche confidentielle et tous les renseignements fournis sont protégés par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Par conséquent, la personne ou l'organisme concerné ignore qui a est à l'origine de la dénonciation. De plus, les dispositions de l'article 107.16 de la LCV font en sorte que la VG ne peut être contrainte à faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. À cette loi s'ajoutent aussi les dispositions de l'article 41 sur la *Loi sur l'accès à l'information*.

Nous avons regroupé dans le graphique suivant les allégations reçues par catégories d'actes répréhensibles allégués.

GRAPHIQUE 6 | RÉCAPITULATIF DES ALLÉGATIONS REÇUES EN 2022 PAR CATÉGORIE

Source : Graphique produit par le BVG.

8.1.7. Reddition de comptes – demandes d'accès à l'information

Conformément à l'article 107.6.1 de la LCV (RLRQ c. C-19), la VG exerce les fonctions de responsable de la protection des renseignements personnels et du traitement des demandes d'accès aux documents qu'elle confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou qu'elle détient en raison de ses audits, dont les modalités sont édictées dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ c. A-2.1). Cette tâche ne s'étend toutefois pas aux documents qui sont par ailleurs détenus par la Ville ou un autre organisme public, auquel cas la demande d'accès devra être acheminée au responsable de l'accès de celui-ci.

Au courant de 2022, nous n'avons reçu qu'une seule demande d'accès à l'information.

8.1.8. Infrastructure technologique

Le BVG dispose de serveurs séparés de la Ville. Le BVG possède une infrastructure permettant à tous ses membres du personnel de travailler à distance depuis plusieurs années. De plus, nous nous assurons annuellement que ce réseau est sécuritaire. Ainsi, comme se fût le cas au cours des deux dernières années, nous avons pu poursuivre nos travaux malgré les mesures sanitaires imposées et ainsi permettre à tous les membres du personnel du BVG de travailler à distance, et ce, en toute sécurité. Sur une base régulière, le BVG conduit des tests d'intrusion afin de s'assurer de la sécurité de ses infrastructures.

8.1.9. Rayonnement

Plusieurs membres du BVG participent à différents groupes de travail, des comités et des conseils d'administration d'organismes afférents à notre profession. Ils peuvent alors être des acteurs clés quant à l'avancement de notre profession et permettre au BVG d'être à l'affût des changements qui impacteront notre travail dans le futur. Nous participons sur une base active à la rédaction de commentaires lors de la publication des exposés-sondage publiés par le Conseil de la comptabilité du secteur public.

TABLEAU 10 | **ACTIVITÉS DE RAYONNEMENT**

	ORGANISME	MEMBRE
Annie Cédillotte, <i>auditrice principale – Audit financier et administration</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail technique – certification
Mélanie Normandin <i>auditrice principale – Audit financier et administration</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail technique – Régime de retraite
France Lessard, <i>vérificatrice générale adjointe – Audit financier et administration</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail sectoriel – Administration municipale • Groupe de travail technique – comptabilité dans le secteur public
Kim Tardif, <i>chargée d'assurance qualité et méthodes professionnelles</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail technique – rapports de certification • Groupe de travail technique – comptabilité dans le secteur public
Michèle Galipeau, <i>vérificatrice générale</i>	Fondation canadienne de l'audit et de la responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil d'administration • Comité sur la gouvernance • Comité sur le renforcement des capacités et développement des connaissances
	Ordre des CPA du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
	Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil d'administration

Source : Tableau produit par le BVG.

Nous encourageons la poursuite de ces activités par nos membres du personnel qui font rayonner le BVG, mais aussi la profession de vérificateur législatif municipal.

Suivi – Plan stratégique 2022 - 2024

8.2.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

8.2. Suivi – Plan stratégique 2022 - 2024	455
8.2.1. Introduction	455
8.2.2. Reddition de comptes	455
8.2.2.1. Orientation 1 – Accroître la valeur ajoutée des interventions	456
8.2.2.2. Orientation 2 – Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux	463
8.2.2.3. Orientation 3 – Assurer la pérennité des compétences du Bureau du vérificateur général	466

8.2. Suivi – Plan stratégique 2022 - 2024

8.2.1. Introduction

L'année 2022 représente la 1^{re} année de la mise en œuvre de notre plan stratégique qui définit les objectifs qui guident nos actions des 3 prochaines années.

Le *Plan stratégique 2022-2024* s'articule autour des 3 orientations suivantes :

1. Accroître la **valeur ajoutée** des interventions.
2. Mettre en place des **pratiques innovantes** pour assurer la qualité des travaux.
3. Assurer la **pérennité des compétences** du Bureau du vérificateur général (BVG).

Pour chaque orientation, nous avons fixé des objectifs accompagnés d'indicateurs et de cibles à atteindre.

8.2.2. Reddition de comptes

Nous avons orienté nos travaux d'audit et administratifs afin de nous permettre de réaliser les objectifs en respect des cibles que nous nous étions fixées pour 2022.

8.2.2.1. Orientation 1 – Accroître la valeur ajoutée des interventions

Afin d'accroître la valeur ajoutée de nos interventions, nous nous sommes fixé 4 objectifs à réaliser au cours des années 2022 à 2024. Les résultats par objectif pour l'orientation 1 sont présentés ci-après.

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTAT	CIBLE		
				ATTEINTE	NON ATTEINTE	SANS OBJET (S.O.)
1. Mener des audits de performance à valeur ajoutée.	1. Pourcentage des mandats d'audit de performance et de conformité axés sur des enjeux ou des services qui concernent les citoyennes et citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent.	25 % par année	63 % des mandats en 2022	✓		
	2. Nombre de mandats d'audit de performance comportant une dimension de développement durable.	Au minimum 1 mandat par année	2 mandats en 2022	✓		
	3. Nombre de mandats d'audit de performance axé sur les technologies de l'information.	Au minimum 2 mandats par année	2 mandats en 2022	✓		
	4. Nombre de mandats d'audit de performance axé sur la cybersécurité.	Au minimum 1 mandat par année	1 mandat en 2022	✓		
2. Maintenir notre présence en audit financier.	1. Révision de notre stratégie d'intervention en audit financier.	Une fois par année	Révision complétée en mai 2022	✓		
3. Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations.	1. Délai annuel moyen d'analyse des actions mises en œuvre par une unité d'affaires pour régler une recommandation.	30 jours	26,5 jours	✓		
	2. Présentation au conseil municipal de l'état d'avancement des recommandations.	Une fois par année	Réalisée en mai 2022	✓		

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTAT	CIBLE		
				ATTEINTE	NON ATTEINTE	SANS OBJET (S.O.)
	<p>3. Validation auprès des unités d'affaires de la pertinence des recommandations dont les plans d'action ne sont pas complétés et dont la date de mise en place est échue.</p>	<p>2022 Validation des recommandations dont les plans d'action sont échus depuis 3 ans et plus.</p> <p>2023 Validation des recommandations dont les plans d'action sont échus depuis 1 an et plus, mais moins de 3 ans.</p>	<p>Cible 2022: Validation complétée en novembre 2022</p>	✓		
4. Faciliter la compréhension du rôle de la vérificatrice générale.	1. Développement d'un plan de communication.	2022	En cours		✓	
	2. Déploiement du plan de communication.	2023	s.o.			✓

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée.

INDICATEUR 1 – Pourcentage des mandats d’audit de performance et de conformité axés sur des enjeux ou des services qui concernent les citoyennes et citoyens et la qualité des services qu’ils reçoivent.

	2022	2023	2024
Cibles	25 % des mandats	25 % des mandats	25 % des mandats
Résultats	63 % des mandats Cible atteinte		

Nous avons conduit en 2022 5 mandats à cet effet, soit un 1^{er} sur la *Gestion du suivi des rejets et des débordements des eaux usées*, un 2^e sur la *Connaissance et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux*, un 3^e sur *l’Efficacité et efficacité de l’utilisation des véhicules de patrouille du Service de police de la Ville de Montréal dans un contexte d’urgence*, un 4^e sur la *Gestion des systèmes de contrôle industriels du métro* et un 5^e sur la *Gestion du système Artemis*.

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée.

INDICATEUR 2 – Nombre de mandats d’audit de performance comportant une dimension de développement durable.

	2022	2023	2024
Cibles	1 mandat	1 mandat	1 mandat
Résultats	2 mandats Cible atteinte		

Nous avons conduit en 2022 2 mandats à cet effet, soit un 1^{er} sur la *Gestion du suivi des rejets et des débordements des eaux usées* et un 2^e sur la *Connaissance et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux*.

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS**Objectif 1 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée.**

INDICATEUR 3 – Nombre de mandats d’audit de performance axé sur les technologies de l’information.

	2022	2023	2024
Cibles	2 mandats	2 mandats	2 mandats
Résultats	2 mandats Cible atteinte		

Deux mandats d’audit de performance ont été effectués en technologies de l’information, soit la *Gestion des systèmes de contrôle industriels du métro* et la *Gestion du système Artemis*.

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS**Objectif 1 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée.**

INDICATEUR 4 – Nombre de mandats d’audit de performance axé sur la cybersécurité.

	2022	2023	2024
Cibles	1 mandat	1 mandat	1 mandat
Résultats	1 mandat Cible atteinte		

Nous avons conduit en 2022 1 mandat de *Tests d’intrusion physique*.

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS**Objectif 2 – Maintenir notre présence en audit financier.****INDICATEUR 1** – Révision de notre stratégie d'intervention en audit financier.

	2022	2023	2024
Cibles	Annuelle	Annuelle	Annuelle
Résultats	Révision complétée en mai Cible atteinte		

Nous avons maintenu notre présence en appliquant la même stratégie que nous avons jugée appropriée à la suite de l'adoption du projet de loi 155 en 2018.

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS**Objectif 3 – Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations.****INDICATEUR 1** – Délai annuel moyen d'analyse des actions mises en œuvre par une unité d'affaires pour régler une recommandation.

	2022	2023	2024
Cibles	30 jours	30 jours	30 jours
Résultats	26,5 jours Cible atteinte		

Le délai moyen pour l'année 2022 représente le délai d'intervention du BVG lorsqu'un coordonnateur attribue un statut satisfaisant à la mise en œuvre d'un plan d'action.

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 3 – Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations.

INDICATEUR 2 – Présentation au conseil municipal de l'état d'avancement des recommandations.

	2022	2023	2024
Cibles	Annuelle	Annuelle	Annuelle
Résultats	Réalisée en mai Cible atteinte		

Le BVG a présenté en mai 2022 dans le cadre de son rapport annuel, l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses recommandations.

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 3 – Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations.

INDICATEUR 3 – Validation auprès des unités d'affaires de la pertinence des recommandations dont les plans d'action ne sont pas complétés et dont la date de mise en place est échue.

	2022	2023	2024
Cibles	Validation des recommandations dont les plans d'action sont échus depuis 3 ans et plus	Validation des recommandations dont les plans d'action sont échus depuis 1 an et plus, mais moins de 3 ans	s.o.
Résultats	Validation complétée en novembre Cible atteinte		

ORIENTATION 1 | ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 4 – Faciliter la compréhension du rôle de la vérificatrice générale.

INDICATEUR 1 – Développement d'un plan de communication.

	2022	2023	2024
Cibles	Rédaction du plan	s.o.	s.o.
Résultats	Plan en cours de rédaction Cible non atteinte		

La rédaction du plan de communication a été achevée en janvier 2023.



8.2.2.2. Orientation 2 – Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux

Deux objectifs ont été identifiés pour permettre au BVG de mettre en œuvre des pratiques performantes afin d’assurer la qualité des audits et d’intégrer des éléments de gestion durable dans le plan stratégique. Les résultats par objectif pour l’orientation 2 sont présentés ci-après.

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTAT	CIBLE		
				ATTEINTE	NON ATTEINTE	SANS OBJET (S.O.)
1. Maintenir la qualité de nos travaux.	1. Vigie des Normes canadiennes de certification.	En continu	Réalisée pour 2022	✓		
	2. Mise à jour du Manuel de gestion de la qualité selon les nouvelles normes sur la gestion de la qualité.	2022	Complétée en décembre 2022	✓		
	3. Rédaction de nouvelles procédures sur l’échantillonnage dans le cadre des mandats d’audit de performance et de conformité.	2023	s.o.			✓
2. Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir des pratiques d’audit performantes.	1. Vigie technologique.	En continu	Réalisée pour 2022	✓		
	2. Révision du cycle de vie des équipements et des logiciels.	Aux 3 ans	s.o. (dû en 2023)			✓

ORIENTATION 2 | METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 1 – Maintenir la qualité de nos travaux.

INDICATEUR 1 – Vigie des Normes canadiennes de certification.

	2022	2023	2024
Cibles	En continu	En continu	En continu
Résultats	Réalisée Cible atteinte		

Plusieurs membres du BVG ont poursuivi leur participation en 2022 à différents groupes de travail, des comités et des conseils d'administration d'organismes afférents à notre profession. Nos activités de rayonnement sont présentées plus en détail au chapitre 8.1. « Situation du Bureau du vérificateur général » du présent rapport annuel.

ORIENTATION 2 | METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 1 – Maintenir la qualité de nos travaux.

INDICATEUR 2 – Mise à jour du Manuel de gestion de la qualité selon les nouvelles normes sur la gestion de la qualité.

	2022	2023	2024
Cibles	Rédaction du Manuel de gestion de la qualité	s.o.	s.o.
Résultats	Complétée en décembre Cible atteinte		

Les normes canadiennes sur la gestion de la qualité (NCGQ) établissent les exigences pour la conception, la mise en place, le fonctionnement et l'évaluation d'un système de gestion de la qualité. Elles visent principalement à promouvoir la qualité au sein du BVG et à soutenir les équipes qui réalisent des audits. Le BVG a complété la rédaction de son Manuel de gestion de la qualité afin de se conformer aux exigences de la NCGQ 1.

ORIENTATION 2 | **METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX**

Objectif 2 – Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir des pratiques d'audit performantes.

INDICATEUR 1 – Vigie technologique.

	2022	2023	2024
Cibles	En continu	En continu	En continu
Résultats	Réalisée Cible atteinte		

Le BVG a réalisé en continu au cours de l'année 2022 une vigie technologique, comprenant notamment la mise à jour du logiciel CaseWare utilisé dans le cadre des audits.

8.2.2.3. Orientation 3 – Assurer la pérennité des compétences du Bureau du vérificateur général

Trois objectifs ont été identifiés pour assurer la pérennité des compétences du BVG afin qu'il dispose de ressources compétentes pour répondre à ses besoins et maintenir son expertise. Il doit leur fournir également un environnement de travail stimulant pour qu'elles puissent y évoluer professionnellement. Les résultats par objectif pour l'orientation 3 se retrouvent ci-après.

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTAT	CIBLE		
				ATTEINTE	NON ATTEINTE	SANS OBJET (S.O.)
1. Maintenir des ressources qualifiées en nombre suffisant pour réaliser pleinement la mission du Bureau du vérificateur général et assurer la pérennité de son expertise.	1. Taux de rétention du personnel.	90 %	94 %	✓		
	2. Pourcentage de postes pourvus.	85 %	92 %	✓		
2. Promouvoir et soutenir le développement de l'expertise du personnel en fonction des besoins du Bureau du vérificateur général.	1. Accorder un nombre minimal de jours de formation.	Moyenne annuelle de 6 jours par employé	7,3 jours par employé	✓		
3. Atteindre et maintenir un niveau élevé de mobilisation de notre personnel.	1. Application du programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat.	En continu	Complétée pour 2022	✓		

ORIENTATION 3 | ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Objectif 1 – Maintenir des ressources qualifiées en nombre suffisant pour réaliser pleinement la mission du Bureau du vérificateur général et assurer la pérennité de son expertise.

INDICATEUR 1 – Taux de rétention du personnel.

	2022	2023	2024
Cibles	90 % de rétention du personnel	90 % de rétention du personnel	90 % de rétention du personnel
Résultats	94 % de rétention du personnel Cible atteinte		

Il y a eu 2 départs d'employés au cours de l'année 2022.

ORIENTATION 3 | ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Objectif 1 – Maintenir des ressources qualifiées en nombre suffisant pour réaliser pleinement la mission du Bureau du vérificateur général et assurer la pérennité de son expertise.

INDICATEUR 2 – Pourcentage de postes pourvus.

	2022	2023	2024
Cibles	85 % de postes pourvus	85 % de postes pourvus	85 % de postes pourvus
Résultats	92 % de postes pourvus Cible atteinte		

Au 31 décembre 2022, seuls 3 postes sont vacants et des démarches ont été entamées afin de les pourvoir.

ORIENTATION 3 | ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Objectif 2 – Promouvoir et soutenir le développement de l’expertise du personnel en fonction des besoins du Bureau du vérificateur général.

INDICATEUR 1 – Accorder un nombre minimal de jours de formation.

	2022	2023	2024
Cibles	6 jours par employé	6 jours par employé	6 jours par employé
Résultats	7,3 jours par employé Cible atteinte		

Nous poursuivons la promotion de la formation des membres du BVG.

ORIENTATION 3 | ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Objectif 3 – Atteindre et maintenir un niveau élevé de mobilisation de notre personnel.

INDICATEUR 1 – Application du programme d’évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat.

	2022	2023	2024
Cibles	En continu	En continu	En continu
Résultats	Complétée Cible atteinte		

Tous les employés ont reçu leur évaluation annuelle en 2022. Celle-ci a permis d’identifier les besoins de formation pour chaque employé et aussi d’assurer la gestion de la relève.

Annexes

9.

Rapport annuel 2022
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Extraits de la *Loi sur les cités et villes*

9.1.

Rapport annuel 2022
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

9.1. Extraits de la *Loi sur les cités et villes*

IV.1. — Vérificateur général

2001, c. 25, a. 15.

a. — Nomination

2018, c. 8, a. 33.

- 107.1.** Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.
2001, c. 25, a. 15; 2018, c.8, a.34.
- 107.2.** Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de sept ans.
2001, c. 25, a. 15; 2018, c.8, a. 35.
- 107.2.1.** Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer à des activités d'enseignement, notamment à titre de formateur, ou à des activités professionnelles au sein de regroupements de vérificateurs, d'institutions d'enseignement ou de recherche, de comités au sein de son ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.
2018, c. 8, a. 36.

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, une personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7 ou un organisme visé au paragraphe 3° de cet alinéa;
- 4° une personne qui a été, au cours des quatre années précédant sa nomination, membre d'un conseil ou employé ou fonctionnaire de la municipalité, sauf si cette personne a fait partie, durant ces années ou une partie de celles-ci, des employés dirigés par le vérificateur général.

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; 2018, c. 8, a. 37.

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.

b. — Dépenses de fonctionnement

2018, c. 8, a. 38.

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.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur à la somme de A + B + C alors que :

1° A représente 500 000 \$;

2° B représente le produit de 0,13 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 345 000 000 \$ mais inférieure à 510 000 000 \$;

3° C représente le produit de 0,11 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 510 000 000 \$.

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.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5; 2018, c. 8, a. 39.

c. — Mandat

2018, c. 8, a. 40.

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.

2001, c. 25, a. 15.

107.6.1. Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le vérificateur général exerce les fonctions que cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels à l'égard des documents qu'il confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou à l'égard des documents qu'il détient aux fins de la réalisation de son mandat, si ces derniers documents ne sont pas par ailleurs détenus par un organisme assujetti à cette loi.

Le vérificateur général transmet sans délai au responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels d'un organisme concerné toute demande qu'il reçoit et qui concerne des documents par ailleurs détenus par cet organisme.

2018, c. 8, a. 41.

107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

- 1° de la municipalité;
- 2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :
 - a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
 - b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
 - c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation;
- 3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :
 - a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité;
 - b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci;
 - c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité;
 - d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, une partie ou la totalité de son financement;
 - e) l'organisme désigné en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa de cet article a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 108.2.0.1, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé à l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit :

- 1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;
- 2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;
- 3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20; 2018, c. 8, a. 42.

107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa 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.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales ou organismes visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;

2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6; 2018, c. 8, a. 43.

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.

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

1° des états financiers annuels de cette personne morale;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;

2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

2001, c. 25, a. 15.

107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne ou de tout organisme qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité, par une personne morale ou par un organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, relativement à l'utilisation de l'aide qui a été accordée.

La municipalité et la personne ou l'organisme 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.

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne ou d'un organisme qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 44.

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.

2001, c. 25, a. 15.

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.

2001, c. 25, a. 15.

d. — Rapport

2018, c. 8, a. 45.

107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général transmet un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre au maire de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme ayant fait l'objet de la vérification.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) ou en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 966.2 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).

Le cas échéant, ce rapport indique, en outre, tout fait ou irrégularité concernant, notamment :

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 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 œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire d'une municipalité, à une personne morale ou à un organisme tout rapport faisant état de ses constatations ou de ses recommandations. Un tel rapport concernant une personne ou un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à celui-ci en vertu des dispositions mentionnées au deuxième alinéa.

Le maire d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 21; 2018, c. 8, a. 46.

107.14. (*Abrogé*).

2001, c. 25, a. 15; 2006, c. 31, a. 16; 2010, c. 18, a. 22; 2017, c. 13, a. 50;
2018, c. 8, a. 47.

107.15. (*Abrogé*).

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 47.

e. — Immunités

2018, c. 8, a. 48.

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.

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.

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.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) 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.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

2001, c. 25, a. 15; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.

V. — Vérificateur externe

2001, c. 25, a. 16.

108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au moins trois et au plus cinq exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Dans le cas d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, le conseil peut nommer deux vérificateurs externes. Dans ce cas, il confie à l'un les mandats de vérification prévus à l'article 108.2 et à l'autre, le mandat prévu à l'article 108.2.0.1.

Tout vérificateur externe doit être membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Dans la réalisation de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources et malgré toute loi générale ou spéciale, un vérificateur externe, 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. Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du présent alinéa.

Un vérificateur externe 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 des fonctions permettant de réaliser leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport d'un vérificateur externe établi en vertu de la présente loi, dans le cadre d'un mandat de vérification de l'optimisation des ressources ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre un vérificateur externe, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle et dans le cadre de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

S. R. 1964, c. 193, a. 104; 1975, c. 66, a. 11; 1984, c. 38, a. 11; 1995, c. 34, a. 12; 1996, c. 27, a. 12; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 17; 2003, c. 19, a. 110, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109; 2016, c. 17, a. 8; 2018, c. 8., a. 49.

108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 18; 2003, c. 19, a. 111.

108.2. Le vérificateur externe d'une municipalité de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné à cette fin par le conseil dans le cas où deux vérificateurs externes sont nommés, vérifie, pour l'exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est liée à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe;
- 2° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII. 1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) établi par le trésorier;
- 3° tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 19; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2006, c. 31, a. 17; 2009, c. 26, a. 109; 2017, c. 13, a. 51; 2018, c. 8, a. 50; 2021, c. 31, a. 54.

108.2.0.1. Outre son mandat prévu à l'article 108.2, le vérificateur externe d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné, selon le cas, doit vérifier, dans la mesure qu'il juge appropriée, l'optimisation des ressources de la municipalité et de toute personne morale ou de tout organisme visé au paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale ([chapitre C-35](#)) et qui est lié à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe.

Cette vérification doit avoir été faite une fois tous les deux ans.

Le vérificateur fait rapport de sa vérification au conseil.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 107.7, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec ([chapitre C-27.1](#)) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit:

- 1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;
- 2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;
- 3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2018, c. 8, a. 51.

108.2.0.2. Une municipalité visée à l'article 108.2.0.1 peut, par règlement, confier à la Commission municipale du Québec le mandat de vérification prévu à cet article. Copie vidimée du règlement est sans délai transmise à cette dernière.

Un règlement visé au premier alinéa s'applique à compter de l'exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur, si cette entrée en vigueur survient avant le 1^{er} septembre; dans le cas contraire, il s'applique à compter du deuxième exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur. L'article 108.2.0.1 cesse de s'appliquer au vérificateur externe de cette municipalité à compter de cet exercice financier.

Le règlement ne peut être abrogé.

2018, c. 8, a. 51; 2021, c. 31, a. 55.

108.2.1. Le vérificateur externe d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus vérifie, pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

1° les comptes et affaires du vérificateur général;

2° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7;

3° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1) établi par le trésorier;

4° tout document que détermine le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

2001, c. 25, a. 20; 2001, c. 68, a. 7; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109; 2017, c. 13, a. 52; 2018, c. 8, a. 52; 2021, c. 31, a. 56.

108.2.2. Aucune vérification effectuée par un vérificateur externe ne peut mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs de la municipalité ou d'une personne ou d'un organisme dont les comptes et affaires font l'objet de la vérification.

2018, c. 8, a. 53.

108.3. Chaque année et au plus tard à la date déterminée par le conseil municipal, le vérificateur externe transmet au trésorier de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme concerné par sa vérification tout rapport concernant l'exercice financier précédent et qui est fait en vertu des articles 108.2, 108.2.0.1 et 108.2.1.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7 ou en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale ([chapitre C-35](#)).

Un rapport portant sur la vérification de l'optimisation des ressources d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants fait en vertu de l'article 108.2.0.1 est également transmis à la Commission municipale du Québec dans les 30 jours suivant son dépôt au conseil. La Commission publie ce rapport sur son site Internet.

Le trésorier d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 21; 2001, c. 68, a. 8; 2010, c. 18, a. 23; 2017, c. 13, a. 53; 2018, c. 8, a. 54; 2021, c. 31, a. 57.

108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

Toutefois, un conseil ne peut demander au vérificateur externe aucune des vérifications faisant partie du mandat accordé à la Commission municipale du Québec en vertu de la Loi sur la Commission municipale ([chapitre C-35](#)).

1984, c. 38, a. 11; 2018, c. 8, a. 55.

108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22.

108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.

- 108.5.** Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :
- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
 - 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
 - 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
 - 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.

- 108.6.** Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.

VII. — Directeur général

- 113.** Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi, l'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ces fonctions prévues par la loi.

Il peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil. Le conseil décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu, après enquête.

S. R. 1964, c. 193, a. 109; 1968, c. 55, a. 5; 1983, c. 57, a. 50; 2001, c. 25, a. 27.

Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal

9.2.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal

Exercice terminé le 31 décembre 2022



Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l.
La Tour Deloitte
1190, avenue des
Canadiens-de-Montréal
Bureau 500
Montréal (Québec) H3B 0M7
Canada

Tél. : 514-393-7115
Télec. : 514-390-4116
www.deloitte.ca

Rapport de l'auditeur indépendant

À Madame la Mairesse,
à la présidente et aux membres du comité exécutif,
aux membres du conseil municipal de la Ville de Montréal,
aux membres du conseil d'agglomération de Montréal

Opinion

Nous avons effectué l'audit du relevé des comptes du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal « Bureau du vérificateur général » pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022, ainsi que de la note complémentaire, y compris le résumé des principales méthodes comptables (appelés collectivement le « relevé »).

À notre avis, le relevé ci-joint pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022 a été préparé, dans tous ses aspects significatifs, conformément au référentiel comptable décrit à la note 1 afférente au relevé.

Fondement de l'opinion

Nous avons effectué notre audit conformément aux normes d'audit généralement reconnues (NAGR) du Canada. Les responsabilités qui nous incombent en vertu de ces normes sont plus amplement décrites dans la section « Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit du relevé » du présent rapport. Nous sommes indépendants de la Ville de Montréal conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent à notre audit du relevé au Canada et nous nous sommes acquittés des autres responsabilités déontologiques qui nous incombent selon ces règles. Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

Observations – Référentiel comptable

Nous attirons l'attention sur la note 1 afférente au relevé, qui décrit le référentiel comptable appliqué. Le relevé a été préparé afin de permettre au Bureau du vérificateur général de répondre aux exigences de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes*. En conséquence, il est possible que le relevé ne puisse se prêter à un usage autre. Notre opinion n'est pas modifiée à l'égard de ce point.

Responsabilités de la direction à l'égard du relevé

La direction du Bureau du vérificateur général est responsable de la préparation du relevé conformément au référentiel comptable décrit à la note 1, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'un relevé exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit du relevé

Nos objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que le relevé est exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant notre opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux NAGR du Canada permettra toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'elles, individuellement ou collectivement, puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs du relevé prennent en se fondant sur celui-ci.

Dans le cadre d'un audit réalisé conformément aux NAGR du Canada, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique tout au long de cet audit. En outre :

- Nous identifions et évaluons les risques que le relevé comporte des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques, et réunissons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne.
- Nous acquérons une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne du Bureau du vérificateur général.
- Nous apprécions le caractère approprié des méthodes comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, le cas échéant, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière.

Nous communiquons aux responsables de la gouvernance notamment l'étendue et le calendrier prévus des travaux d'audit et nos constatations importantes, y compris toute déficience importante du contrôle interne que nous aurions relevée au cours de notre audit.

Deloitte S.E.N.C.R.-L./s.r.l.¹

Le 11 avril 2023

¹ CPA auditeur, permis de comptabilité publique n° A116207

Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal

Relevé des comptes

Exercice terminé le 31 décembre 2022

(en milliers de dollars)

	2022⁽¹⁾	2022	2021
	Budget	Réalisations	Réalisations
	\$	\$	\$
Rémunération du personnel	5 727	4 930	5 119
Services professionnels, techniques et administratifs	946	511	704
Autres frais d'exploitation	113	139	118
Total	6 786	5 580	5 941

⁽¹⁾ Budget approuvé, présenté dans le système comptable de la Ville de Montréal pour le Bureau du vérificateur général et adopté par le conseil municipal et le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal.

Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal

Note complémentaire

31 décembre 2022

1. Méthode comptable

Ce relevé des comptes du Bureau du vérificateur général a été préparé conformément aux principes de constatation et mesure des Normes comptables canadiennes pour le secteur public, selon les mêmes méthodes comptables que celles énoncées à la note 2 des états financiers consolidés de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2022, à l'exception que les immobilisations ne sont pas capitalisées et que l'amortissement qui en découlerait n'est pas considéré.

BVGMTL.CA