

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Pour l'exercice terminé le **31 décembre 2018**
au conseil municipal et au conseil d'agglomération



Vérificateur général
de la Ville de Montréal



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2018

AU CONSEIL MUNICIPAL ET AU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION

Dépôt légal – 2^e trimestre 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISSN 1924-0317 (imprimé)
ISSN 1925-6809 (en ligne)
(Édition anglaise :
ISSN 1925-6787 (imprimé),
ISSN 1925-6795 (en ligne))

ISBN 978-2-7647-1713-4 (imprimé)
ISBN 978-2-7647-1714-1 (en ligne)
ISBN 978-2-7647-1717-2 (clé USB)
(Édition anglaise :
ISBN 978-2-7647-1715-8 [imprimé],
ISBN 978-2-7647-1716-5 [en ligne],
ISBN 978-2-7647-1718-9 [clé USB])

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 14 juin 2019

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

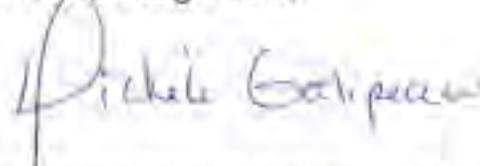
Objet : Dépôt du rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018

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 2018, et ce, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 17 juin 2019, et du conseil d'agglomération, soit celle du 20 juin 2019.

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

La vérificatrice générale,



Michèle Gallpeau, CPA auditrice, CA

TABLE DES MATIÈRES

1. OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE	9
2. AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS ET AUTRES RAPPORTS	25
3. CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS	39
4. AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	59
4.1. Services interunités d'affaires	61
4.2. Utilisation des contributions pour fins de parcs	105
4.3. Stratégie d'électrification des transports	133
4.4. Gestion des applications SÉCI, STOP+ et GESOUR	183
4.5. Gestion de l'application GEM	217
4.6. Gestion de l'entretien des immeubles	241
4.7. Gestion de l'inclusion de logements abordables	291
4.8. Évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs	351
4.9. Gestion de la sécurité dans les édifices municipaux	389
4.10. Test d'intrusion logique	457
4.11. Gestion des incidents de cybersécurité	461



5. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES	465
6. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	477
6.1. Résultats financiers	482
6.2. Nombre de rapports d'audits produits	483
6.3. Ressources humaines	484
6.4. Contrats de services professionnels	490
7. REDDITION DE COMPTES - ALLÉGATIONS	491
8. PLAN STRATÉGIQUE	497
9. ANNEXES	511
9.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	515
9.2. Annexe 2 – Rapport de l'auditeur indépendant	529



1.

OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE



An aerial photograph of a city skyline, featuring several tall skyscrapers and a body of water in the background. A large, semi-transparent blue box is overlaid on the lower half of the image, containing a table of contents in white text. The text is centered and lists six items, each starting with a number followed by a period and a title in all caps.

1.1. PLANIFICATION STRATÉGIQUE

1.2. MATRICE DE RISQUES

1.3. IMPACT DE LA NOUVELLE LÉGISLATION

1.4. DEMANDES SPÉCIALES

1.5. SOMMAIRE DES TRAVAUX D'AUDIT CONDUITS EN 2018

1.6. REMERCIEMENTS

1. OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Le présent chapitre me permet de vous entretenir sur les différents projets que nous avons réalisés au cours de l'année 2018, d'apporter certains commentaires sur des sujets d'intérêts ainsi que de faire un retour sur l'ensemble des travaux que le Bureau du vérificateur général (le Bureau) a conduit dans la dernière année et d'en ressortir les éléments les plus importants.

1.1. PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Nous avons complété en 2018 l'exercice de réflexion visant à doter le Bureau d'un plan stratégique afin de définir les objectifs qui guideront nos actions au cours des cinq prochaines années. Ce plan découle d'une démarche menée par notre organisation à la lumière de nombreux changements qui affectent aussi bien la gestion des municipalités du Québec que le rôle et la portée de l'intervention des bureaux des vérificateurs généraux comme le nôtre.

Notre mission est de « *fournir au conseil municipal et aux citoyens un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics, y compris sur l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources, sur la conformité aux lois et aux règlements ainsi que sur la fiabilité des états financiers* ».

Notre vision est d'être « *une équipe reconnue pour son expertise, la qualité de ses travaux et de ses rapports à valeur ajoutée* ».

Nos valeurs sont l'indépendance, l'objectivité, le respect et l'intégrité.

Le *Plan stratégique 2019-2023* s'articule autour des trois grandes orientations suivantes :

ORIENTATIONS	1	<p>Accroître la valeur ajoutée des interventions</p> <p>Au cours des prochaines années, le Bureau du vérificateur général mettra en œuvre différentes actions afin de rassurer les élus et les citoyens sur la gestion économique, efficiente et efficace des fonds publics.</p>
	2	<p>Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux</p> <p>Le Bureau du vérificateur général verra à mettre en œuvre des pratiques performantes afin d'assurer la qualité des audits et d'intégrer des éléments de gestion durable.</p>
	3	<p>Assurer la pérennité des compétences de l'équipe</p> <p>Au cours des prochaines années, le Bureau du vérificateur général attirera les ressources compétentes afin de répondre à ses besoins et de maintenir l'expertise développée jusqu'à maintenant. Il leur donnera également un environnement de travail stimulant pour qu'elles puissent y évoluer professionnellement.</p>

Pour chaque orientation, nous avons fixé des objectifs accompagnés d'indicateurs et de cibles à atteindre.

Une reddition de comptes quant à la réalisation des engagements contenus dans ce plan sera produite et consignée dans le rapport annuel dès l'an prochain.

Le *Plan stratégique 2019-2023* se retrouve au chapitre 8 de ce rapport.

1.2. MATRICE DE RISQUES

Nous nous sommes dotés d'une nouvelle matrice de risques afin de nous guider dans la planification de missions d'audit à valeur ajoutée. Cet outil sera mis à jour annuellement afin de refléter entre autres les résultats de nos travaux d'audit, toute modification dans la structure administrative de la Ville de Montréal (la Ville), mais aussi dans son environnement normatif et législatif.

Je tiens à remercier les différents intervenants des 25 services et des 4 arrondissements que nous avons rencontrés dans le cadre de ce projet.

1.3. IMPACT DE LA NOUVELLE LÉGISLATION

Le projet de loi 155 (PL 155) (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*) adopté au printemps 2018 par l'Assemblée nationale est venu, entre autres, redéfinir le rôle du vérificateur général des municipalités d'au moins 100 000 habitants en modifiant son champ d'intervention. Les modifications des compétences et des responsabilités que ce projet de loi implique, pour le vérificateur général, nécessitent des adaptations et de nouvelles mesures de gouvernance.

En effet, le PL 155 soustrait l'obligation au vérificateur général de faire l'audit financier de la municipalité et des organismes paramunicipaux. Le vérificateur général peut continuer à le faire s'il le juge approprié. J'avais déjà indiqué dans le rapport annuel 2017 que je trouvais approprié 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. Cette nouvelle disposition devait initialement être effective pour les états financiers se terminant le 31 décembre 2019. Or, nous avons appris dans une communication du 4 septembre 2018 du Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation qu'elle s'appliquerait plutôt dès l'audit des états financiers au 31 décembre 2018. Ainsi, nous avons dû rapidement identifier les organismes pour lesquels nous considérons approprié de poursuivre nos travaux d'audit financier, avertir les organismes quant aux modifications des façons de faire, obtenir toutes les approbations nécessaires de leur part en plus de coordonner nos actions avec l'auditeur externe de la Ville.

Quant à l'élargissement de la portée d'intervention du vérificateur général à un ensemble d'organismes maintenant visés par les articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), nous avons poursuivi nos travaux afin d'obtenir des clarifications sur la notion de financement afin de bien les circonscrire. Comme je l'ai indiqué dans le rapport 2017, la difficulté réside à la fois dans l'identification de ces organismes et dans l'opérationnalisation des nouvelles dispositions introduites par le PL 155. Ainsi, puisque la Ville devra tenir compte de facteurs quantitatifs variables (les dollars versés par une municipalité et les revenus totaux de l'organisme), la liste des organismes assujettis risque de varier d'année en année. Si le nouveau PL16 (*Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*) est adopté, ceci permettra de retourner deux ans en arrière quant aux revenus totaux. Il faut se rappeler que ces organismes font non seulement maintenant partie de la portée d'intervention du vérificateur général en audit des comptes et affaires, mais qu'ils sont aussi assujettis à un ensemble de nouvelles règles notamment quant à l'adjudication et à la surveillance de leurs contrats.

Enfin, nous avons mis en place les procédures nécessaires afin de répondre directement aux différentes demandes d'accès à l'information touchant le vérificateur général. Ces demandes étaient auparavant transmises au greffier de la Ville.

1.4. DEMANDES SPÉCIALES

À quelques occasions au courant de l'année 2018, j'ai reçu des demandes directes de mandats spéciaux sans que celles-ci ne proviennent du conseil municipal. Il est important de rappeler que toute demande d'enquête faite à la vérificatrice générale doit provenir du conseil municipal. En effet, il est indiqué à l'article 107.12 de la LCV que le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil municipal 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.

1.4.1. RAPPORT PRÉÉLECTORAL

Depuis plus d'un an, la possibilité de produire un rapport préélectoral sur l'état des finances a été soulevée par la Ville. Or, bien que la volonté de la Ville de se doter d'un tel rapport semble demeurer, celui-ci n'était pas élaboré au moment d'écrire ces quelques lignes. De plus, la demande formelle du conseil municipal visant à confier au vérificateur général un mandat spécial à cet effet ne lui a pas été transmise.

L'évaluation de la possibilité de conduire ce type de mandat spécial requiert des travaux d'analyse importants pour être en mesure de le réaliser sans mettre en péril nos obligations principales comme dictées par la LCV.

S'il advenait que nous fassions ce mandat, nous devrions y dédier des ressources à temps plein, se doter de spécialistes pour nous appuyer et obtenir un budget additionnel.

1.5. SOMMAIRE DES TRAVAUX D'AUDIT CONDUITS EN 2018



1.5.1. AUDIT FINANCIER

J'ai émis des rapports de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2018 ainsi que sur la ventilation des charges mixtes. Nous n'avons pas jugé approprié de poursuivre nos travaux d'audit quant au taux global de taxation; celui-ci a été audité par Deloitte.

Suite à l'adoption du PL 155, nous avons identifié les autres personnes morales visées par la LCV pour lesquelles, suite à 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 externe nommé par la Ville.

Ainsi, au moment de produire ce rapport, j'avais émis cinq rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers au 31 décembre 2018 pour les organismes suivants : Société de transport de Montréal (STM) (2 rapports), Société d'habitation et de développement de Montréal, Société du parc Jean-Drapeau et Transgesco.

1.5.2. CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

CONFORMITÉ LÉGISLATIVE DES ORGANISMES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE SUBVENTION D'AU MOINS 100 000 \$ AU COURS DE L'ANNÉE 2017

En date du 24 février 2019, le Bureau avait reçu les états financiers audités pour 2017 de 250 (soit 98 %) des 255 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 187,5 M\$. Cinq organismes n'avaient pas répondu aux obligations de la convention de contribution ainsi qu'aux exigences de l'article 107.9 de la LCV puisqu'ils ont remis des états ayant fait l'objet d'une mission d'examen plutôt que 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 CM 13 1157.

1.5.3. AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

SERVICES INTERUNITÉS D'AFFAIRES

La Charte de la Ville de Montréal permet que des services soient rendus par une unité d'affaires pour le compte d'une ou plusieurs autres unités, généralement pour des raisons économiques ou techniques. Ce que recherchent les unités d'affaires lorsqu'elles requièrent des services à l'interne, c'est la qualité, le respect des délais et le juste prix.

Pour les services interunités examinés, nos travaux d'audit nous amènent à conclure que les pratiques en place ne sont pas suffisantes pour s'assurer que ces services correspondent aux attentes des requérants, en termes de qualité, d'échéancier et de coûts. Pour améliorer le service client et permettre aux unités d'affaires d'en avoir pour leur argent, il serait souhaitable de conclure des ententes de services entre les parties pour convenir des modalités de gestion. Afin d'évaluer si l'orientation de la Ville de rendre des services à l'interne est équitable pour toutes les parties impliquées, il serait essentiel de comparer le coût des services réellement rendus par les fournisseurs de services avec ce qu'il en a coûté aux requérants. Pour permettre aux fournisseurs de services d'évaluer la qualité des services rendus, un processus de sondages auprès des requérants devrait être mis en place dans la perspective d'en évaluer les résultats et de se donner un plan d'action pour améliorer la satisfaction de la clientèle.

UTILISATION DES CONTRIBUTIONS POUR FINS DE PARCS

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) (RLRQ, chapitre A-19.1) prévoit des dispositions légales qui permettent aux municipalités d'exiger des promoteurs des contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels lorsque celles-ci ont adopté un règlement prévu à cette fin. Les arrondissements de la Ville possèdent une telle réglementation depuis plusieurs années.

Malgré des efforts, nos travaux d'audit ont souligné l'absence de certains encadrements qui ne nous permettent pas d'avoir l'assurance que toutes les dispositions légales touchant les contributions pour fins de parcs ont été respectées. La Ville devrait mettre en place des mécanismes visant à faciliter l'interprétation et l'application des dispositions légales de la LAU, notamment, en se dotant d'une directive sur la démarche à suivre pour l'application de ces dispositions et d'une liste de contrôle.

Il est important que l'ensemble des arrondissements ait une bonne compréhension des dispositions concernées de cette loi afin de réduire le risque d'en faire une mauvaise interprétation ou une application erronée.

STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

La Ville s'est dotée d'une Stratégie d'électrification des transports 2016-2020 qui s'articule autour de 10 orientations sous la responsabilité de différents services ou de partenaires comme la STM ou encore CDPQ Infra. Dans le cadre de cette *Stratégie*, qui s'appuie sur d'autres politiques et plans d'action de la Ville, cette dernière veut notamment remplacer 250 véhicules sous-compactes à moteur thermique par des véhicules entièrement électriques, implanter des bornes de recharge dans les stationnements des édifices municipaux pour ces véhicules et développer un réseau de 1 000 bornes de recharge publiques dans les 19 arrondissements. Nous constatons que la Ville est en voie d'atteindre d'ici 2020 les cibles qu'elle s'est fixées. Toutefois, l'absence de coordination dans la mise en œuvre de la *Stratégie* se manifeste par l'emploi d'un plan d'action qui présente davantage ce qui a été fait jusqu'à maintenant, plutôt que ce qui doit être fait globalement pour atteindre les cibles de 2020. Ce manque de coordination se reflète également dans l'inefficacité de la mise en œuvre de certaines actions et dans l'absence d'une reddition de comptes auprès des décideurs.

Si la Ville n'en est qu'à ses débuts en matière d'électrification des transports, la mise en œuvre de la *Stratégie* fait apparaître des enjeux, encore légers, en lien avec le partage des rôles et des responsabilités entre les unités d'affaires, notamment d'un point de vue économique. Nous considérons que la Ville doit dès à présent revoir ses façons de faire et évaluer la qualité de son offre de services afin que l'électrification des transports, lorsqu'elle deviendra la norme en matière de déplacement urbain, soit rigoureusement planifiée et économiquement viable pour la Ville.

GESTION DES APPLICATIONS SÉCI, STOP+ ET GESOUR

Relevant du Service des affaires juridiques (SAJ), la cour municipale de la Ville fait partie des cours de justice les plus importantes au Canada. Elle traite les causes de compétences civiles, pénales et criminelles. Annuellement, 2 millions de dossiers y sont soumis ce qui en fait la 3^e cour en Amérique du Nord.

Pour la gestion des constats d'infraction, le SAJ utilise trois applications : l'application système d'émission de constats informatisés (SÉCI), l'application système de traitement des offenses pénales (STOP+) et l'application Gescour. Ces applications gèrent une source importante de revenus de la Ville (172,8 M\$ pour l'année 2017 et 189 M\$ pour l'année 2018).

Bien que les équipes spécialisées du SAJ et du Service des technologies de l'information (STI) fassent des efforts notables pour que ces trois applications soient opérationnelles, la Ville fait face à une grande désuétude technologique, à un manque de ressources et à des enjeux de relève humaine. Par conséquent, les applications STOP+ et Gescour sont très difficiles à adapter et elles ne peuvent répondre aux besoins du percepteur des amendes pour l'exécution forcée des jugements, ce qui freine le recouvrement des sommes dues à la Ville. Également, les travaux pour incorporer les changements importants amenés par le nouveau Code de procédure civile (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016) sont toujours en cours.

GESTION DE L'APPLICATION GEM

Le Service de l'évaluation foncière (SEF) a pour mission de confectionner, de tenir à jour et de défendre le rôle d'évaluation foncière des municipalités de l'agglomération de Montréal, conformément aux dispositions de la *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM).

À cet effet, l'application de gestion de l'évaluation municipale (GEM) permet d'établir et de mettre à jour les rôles d'évaluation de la Ville. GEM fournit les données nécessaires à la production de la taxation qui a généré un revenu de 4,2 milliards \$ en 2017 et 4,4 milliards \$ en 2018, soit le plus gros revenu de la Ville puisqu'il représente plus de 77 % des revenus totaux non consolidés.

Malgré les efforts importants de l'équipe spécialisée du SEF et du STI pour maintenir GEM opérationnelle, sa désuétude technologique combinée au manque de ressources humaines pourrait entraîner, à terme, des risques de pertes de confidentialité, de corruption de données et d'indisponibilité.

GESTION DE L'ENTRETIEN DES IMMEUBLES

La Ville est propriétaire d'un important parc immobilier composé de 1 500 bâtiments lequel est affligé depuis plusieurs années d'un sous-financement des budgets d'entretien requis pour en maintenir l'état et la fonctionnalité. Il n'existe aucune étude d'impact permettant de démontrer dans quelle mesure cela se répercute sur la dégradation des bâtiments et par conséquent, sur le nombre de signalements reçus pour des défauts, le temps nécessaire pour y apporter les correctifs et ultimement, sur le service à la clientèle et sur l'image corporative de la Ville.

Dans un contexte où les ressources disponibles sont limitées, les gestionnaires responsables des activités d'entretien des immeubles n'auront d'autres choix que de réévaluer les façons de faire et de prévoir rapidement l'instauration des mécanismes de contrôles appropriés pour permettre une gestion des opérations d'entretien optimales, économiquement profitable pour la Ville, et favorisant le bien-être ainsi que la sécurité des usagers qui fréquentent ces édifices.

GESTION DE L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES

Le développement de logements abordables sur le territoire de la Ville est une orientation de l'administration municipale. Le comité exécutif a adopté en 2005 une *Stratégie d'inclusion de logements abordables* dans les projets de construction (Stratégie Ville) ainsi que des modifications en 2015. Des arrondissements ont aussi adopté des stratégies locales d'inclusion de logements abordables depuis 2012. Plus récemment, l'administration municipale a annoncé sa Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021.

La Ville doit s'assurer de mettre en place toutes les conditions favorisant le respect des stratégies et l'atteinte des cibles établies. Les pratiques de gestion devraient être améliorées notamment, en vue d'uniformiser l'application des stratégies sur le territoire de la Ville. La Ville devrait également prendre des dispositions pour obtenir des engagements des promoteurs respectant les paramètres de ces stratégies et pour ne pas accorder des modifications réglementaires avant d'avoir obtenu ces engagements. Aussi pour permettre aux instances de prendre des décisions éclairées, un bilan sur les résultats de la Stratégie Ville et des stratégies locales depuis leur adoption devrait être produit et une réflexion sur l'utilisation du fonds de contributions financières devra être entreprise. Finalement, des mécanismes permanents de reddition de comptes sur la création de logements abordables devraient être mis en place pour s'assurer d'atteindre les objectifs établis dans la Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021.

ÉVALUATION DU RENDEMENT DES FOURNISSEURS ET DES ENTREPRENEURS

Suite à l'adoption du PL 8, le conseil municipal de la Ville a adopté une résolution demandant l'évaluation de la qualité des travaux des entrepreneurs et des fournisseurs. Subséquemment, une « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » a été élaborée pour encadrer cette évaluation et s'assurer que l'ensemble des unités d'affaires la mette en application.

Bien que des efforts aient été investis, l'application des dispositions de la directive pour l'ensemble des contrats et les mécanismes de contrôle pour s'assurer de l'application de celles-ci demeurent incomplets, soulevant des risques pour la Ville et les fournisseurs et entrepreneurs. La Ville doit revoir certaines dispositions de sa directive afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation de celles-ci. Elle doit aussi raffiner ses mécanismes et s'assurer de bien documenter l'ensemble de la démarche entourant l'évaluation de rendement. En effet, elle doit redoubler d'efforts afin de s'assurer du respect de la loi, et plus précisément, des délais prévus à la LCV et la directive concernant les étapes du processus d'évaluation de rendement insatisfaisant.

Puisque la Ville a choisi d'utiliser ce processus d'évaluation de rendement, il est important que tous les contrats visés par la directive fassent l'objet d'une évaluation de rendement afin de fournir l'assurance du respect de la conformité à ses dispositions, mais également afin de rassurer les décideurs sur la qualification des firmes qui obtiennent les contrats relatifs aux nombreux travaux demandés par la Ville.

GESTION DE LA SÉCURITÉ DES ÉDIFICES MUNICIPAUX

Des dispositions juridiques régissent divers volets de la sécurité au sein des bâtiments de la Ville. Ainsi, la Ville a le devoir de prévoir la mise en place d'un ensemble de mesures de prévention, de protection, d'intervention et d'urgence adaptées aux risques caractérisant chacun des édifices, et cela, en fonction des orientations qu'elle aura préalablement

établies en vue d'assurer la sécurité des usagers, des biens de même que la continuité des opérations.

Pour la première fois en 2014, la Ville s'est dotée d'une Politique concernant la « Sécurité dans les édifices municipaux » par le biais de laquelle elle reconnaît l'importance de la sécurité des employés, des citoyens et des visiteurs qui fréquentent ses installations de même que la protection de ses infrastructures essentielles. Elle déclare même qu'il s'agit d'un enjeu stratégique. Toutefois, cette Politique n'a essentiellement pas été appliquée par les unités d'affaires de la Ville et plusieurs volets de la sécurité au sein des bâtiments municipaux nécessiteraient d'être réévalués, voire même renforcés.

Dans les circonstances, il nous apparaît primordial que l'administration municipale établisse les orientations qu'elle jugera appropriées en matière de sécurité, afin de mieux circonscrire le niveau de sécurité qu'elle entend mettre de l'avant et de les traduire par des mesures concrètes, afin de mitiger les risques pouvant survenir au sein des bâtiments constituant son parc immobilier.

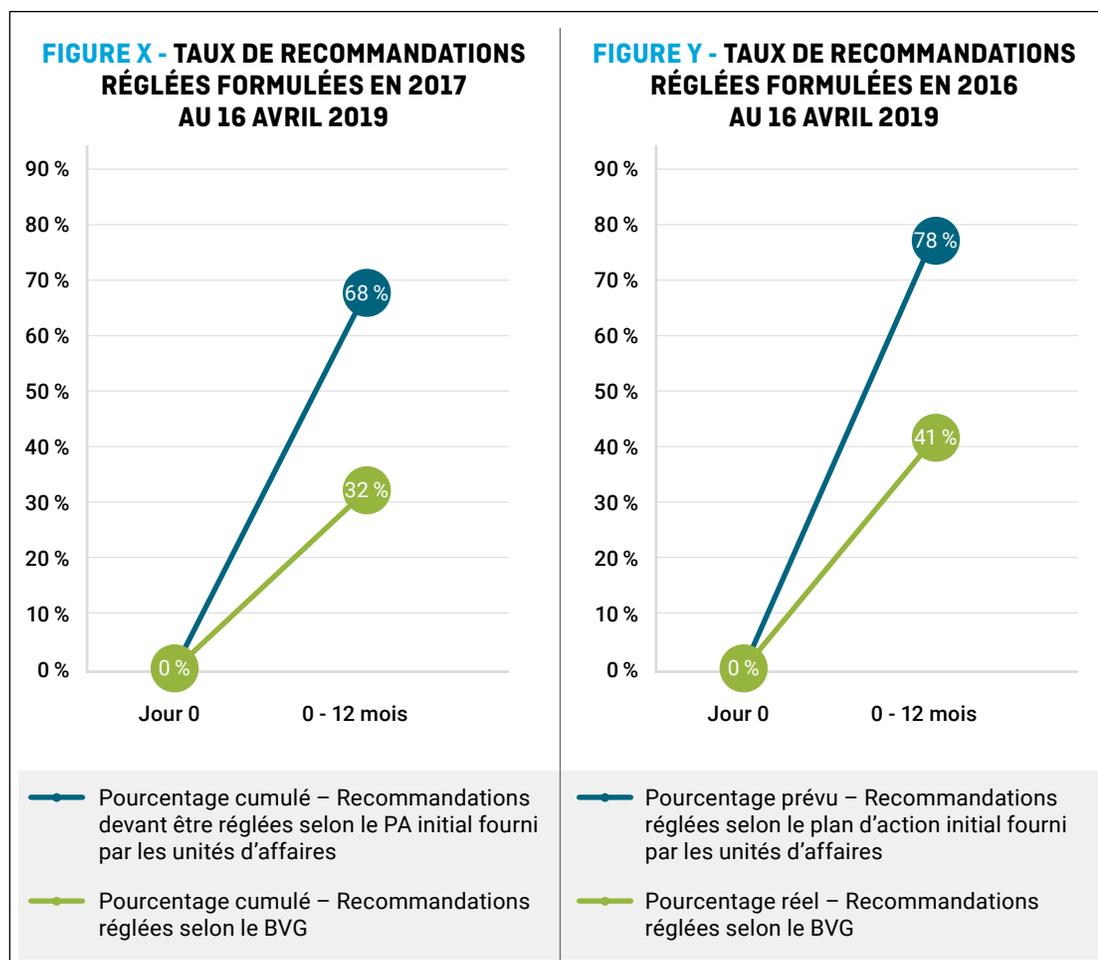
L'administration municipale devra réaliser un portrait de l'état de la sécurité dans ses édifices municipaux, déterminer le niveau de sécurité attendu au sein de ses installations et établir un plan d'action pour apporter les ajustements requis aux mesures de sécurité en place. La clarification du partage des rôles et responsabilités et la réévaluation de la gestion opérationnelle des différents volets de cette sphère d'activité s'avèrent également nécessaires, visant notamment, l'optimisation des processus opérationnels, des outils technologiques afférents et de l'interrelation entre les intervenants impliqués.

1.5.4. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Annuellement, le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées aux différentes unités d'affaires de la Ville fait partie intégrante du plan de travail du Bureau. Qu'il s'agisse d'audits de performance, des technologies de l'information (TI) ou d'audits d'états financiers, ces recommandations formulées par le Bureau ont pour objectif d'aider l'administration municipale à s'acquitter pleinement de ses responsabilités et de contribuer à l'amélioration des processus d'affaires tout en favorisant une meilleure utilisation des ressources.

Le processus d'audit de performance de chacune des missions menées par le Bureau prévoit systématiquement la présentation du projet de rapport aux unités d'affaires concernées afin d'en valider le contenu et particulièrement les recommandations. Par la suite, ces dernières sont invitées à nous transmettre un plan d'action pour chacune des recommandations les concernant incluant un échéancier pour leur mise en œuvre. Nous pouvons affirmer que dans l'ensemble les unités d'affaires auditées adhèrent à la presque totalité des recommandations du Bureau. Malgré tout, je constate une fois de plus cette année que la situation visant à mettre en œuvre les recommandations a continué à se détériorer. En ce qui concerne les recommandations en matière d'audit de performance

et des TI, mon rapport annuel présente depuis 2016 les résultats d'un exercice visant à comparer la proportion des recommandations réglées selon le Bureau par rapport à la proportion de celles qui auraient dû être réglées selon des plans d'action initialement fournis par les unités d'affaires. Or, encore cette année je constate que les unités d'affaires ne respectent à peu près pas les échéanciers qu'ils nous transmettent dans leur plan d'action. Pour les recommandations formulées en 2017 et 2016, ce constat est reflété aux figures X et Y ci-dessous.



Pour les recommandations formulées en 2017, je constate qu'un nombre accru de recommandations, soit 31 recommandations sur 210 (15 %) contre 6 recommandations sur 100 en 2016 (6 %), pour lesquelles la date d'implantation initialement prévue est dépassée, portent toujours le statut « à entreprendre » indiquant qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun suivi par les unités d'affaires concernées. Ajoutons à cela que 9 % de l'ensemble des recommandations « actives » formulées en 2016 et 2017 avaient été considérées réglées par les unités d'affaires, alors que de l'avis du Bureau elles ne l'étaient pas.

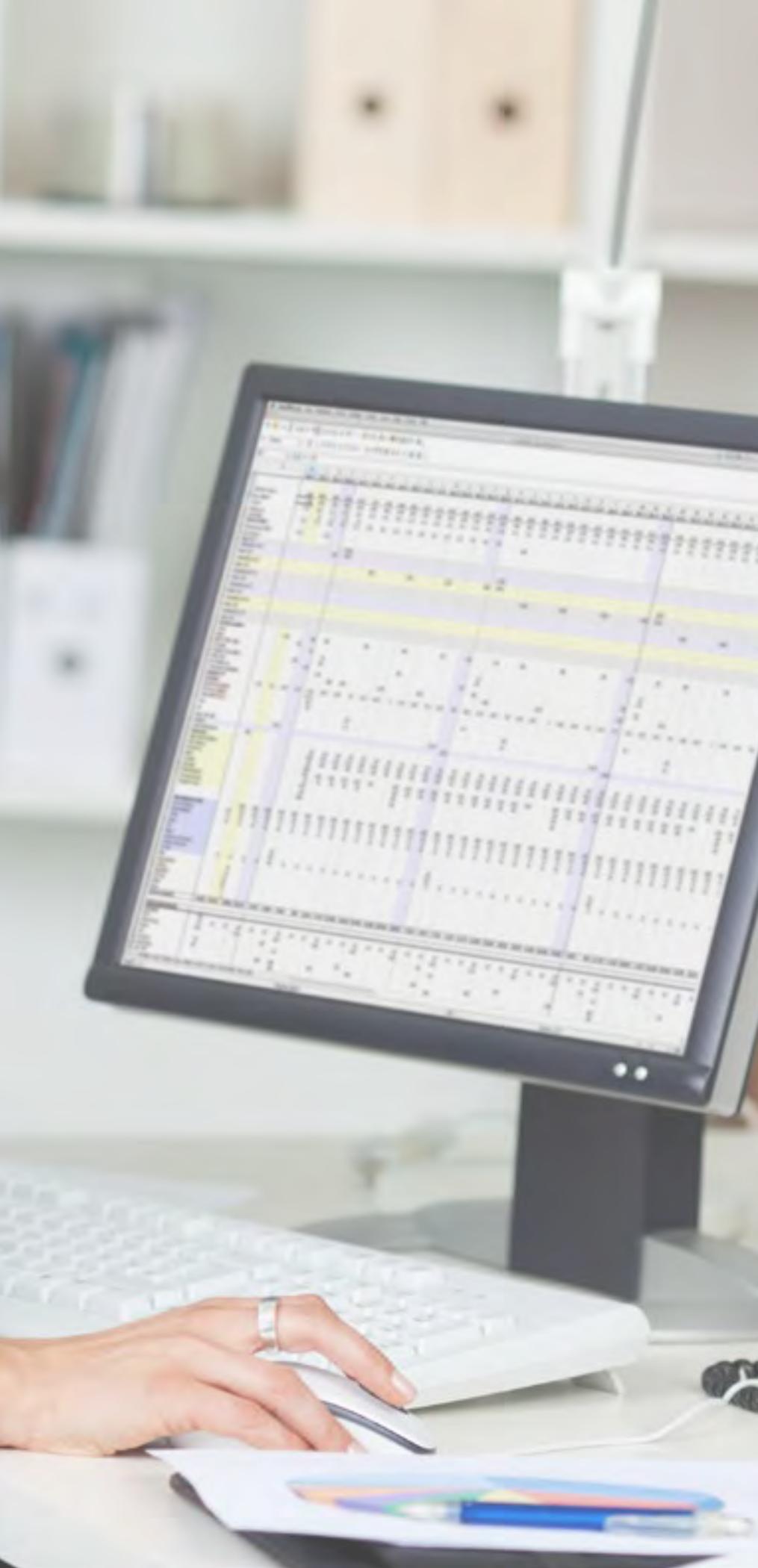
Qui plus est, du côté des recommandations issues de l'audit des états financiers, je constate la même situation à l'effet que le taux de mise en œuvre des recommandations qui ont été réglées au terme de leur première année de suivi a considérablement régressé.

Je considère que cette situation mérite une attention particulière. À cet effet, j'accueille favorablement la décision prise par la Direction générale d'instaurer un processus favorisant la mise en œuvre des recommandations dont récemment le recrutement d'une ressource sous la responsabilité du contrôleur général, laquelle aura entre autres fonctions celle d'exercer la surveillance de la mise en œuvre des recommandations adressées aux unités d'affaires de la Ville. Je réitère néanmoins, la pertinence pour l'administration municipale de prévoir des mécanismes de reddition de comptes favorisant la mise en œuvre des recommandations conformément aux plans d'action soumis par les unités d'affaires et de se doter d'indicateurs de performance afin de mesurer le taux d'implantation des recommandations émises par le Bureau.

1.6. REMERCIEMENTS

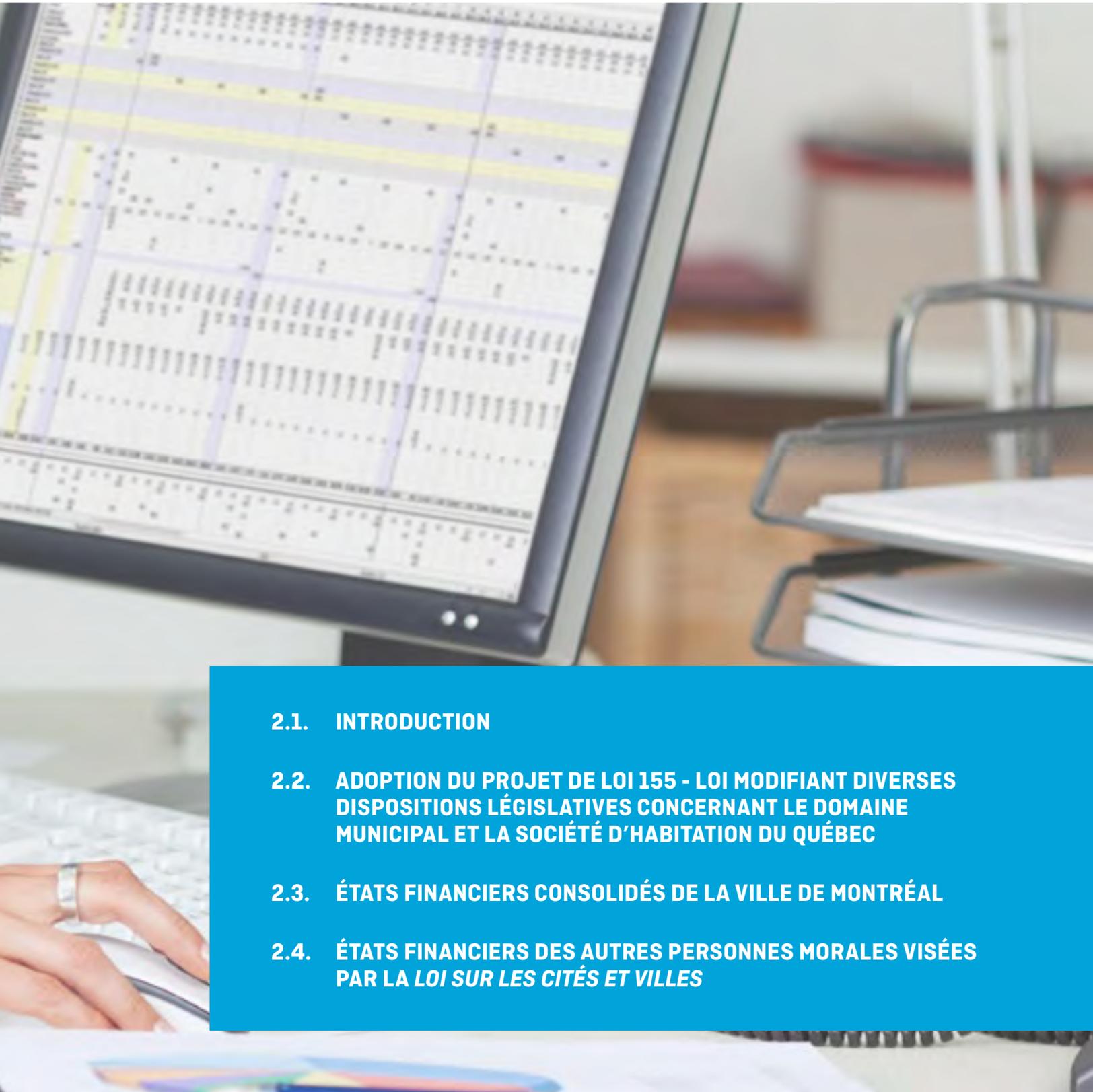
Le rapport 2018 est le résultat des efforts d'une équipe pluridisciplinaire compétente qui réalise des travaux de qualité. Je tiens à remercier tous les membres de l'équipe du Bureau pour leur excellent travail et leur appui.

1. | OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE



2. **AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS ET AUTRES RAPPORTS**





2.1. INTRODUCTION

2.2. ADOPTION DU PROJET DE LOI 155 - LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNANT LE DOMAINE MUNICIPAL ET LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

2.3. ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DE LA VILLE DE MONTRÉAL

2.4. ÉTATS FINANCIERS DES AUTRES PERSONNES MORALES VISÉES PAR LA *LOI SUR LES CITÉS ET VILLES*

2. AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS ET AUTRES RAPPORTS

2.1. INTRODUCTION

Le vérificateur général 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 le vérificateur général, 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 de Montréal (la Ville) et des organismes visés à l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes* (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.

2.2. ADOPTION DU PROJET DE LOI 155 - LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNANT LE DOMAINE MUNICIPAL ET LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

Comme mentionné au chapitre 1 de ce rapport, le projet de loi 155 qui a été adopté en avril 2018 par l'Assemblée nationale a amendé les articles concernant le vérificateur général. En effet, le vérificateur général n'a plus l'obligation de faire l'audit financier de la Ville, des organismes paramunicipaux, de la ventilation des charges mixtes et du taux global de taxation, mais il peut continuer à le faire s'il le juge approprié. Nous avons signifié que nous jugions approprié de poursuivre nos travaux d'audit financier de la Ville. Quant aux organismes paramunicipaux, nous avons développé une matrice d'évaluation des risques afin d'évaluer les entités pour lesquelles le vérificateur général jugeait approprié de demeurer auditeur et par conséquent, d'effectuer un co-audit avec l'auditeur externe nommé par la Ville. Finalement, nous poursuivons nos travaux d'audit sur la ventilation des charges mixtes, mais pas sur le taux global de taxation.

2.3.ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Conformément aux dispositions de la LCV en vigueur au 31 décembre 2018, et ce dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Ville.

La *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec* (charte de la Ville de Montréal) et la LCV prévoient respectivement que les états financiers de la municipalité doivent être déposés au Service du greffe de la Ville avant le 31 mars qui suit l'exercice terminé et au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (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, la Société d'habitation et de développement de Montréal, Technoparc Montréal, la Société du parc Jean-Drapeau, le Conseil des arts de Montréal, l'Office de consultation publique de Montréal, Anjou 80, la Société en commandite Stationnement de Montréal, le Bureau du taxi de Montréal et BIXI Montréal.

Conjointement avec la firme Deloitte, nous avons émis le 11 avril 2019 un rapport de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2018.

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 24 avril 2019.

De plus, le 16 avril 2019, 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 MAMH. Conformément aux dispositions de la LCV, le formulaire prescrit par le MAMH, accompagné des deux rapports conjoints susmentionnés sur les états financiers consolidés, a été déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération avant son envoi au MAMH, le 17 mai 2019.

ORGANISATION ET GOUVERNANCE DU TRANSPORT COLLECTIF DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Le 1^{er} juin 2017 est entrée en vigueur la *Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*. Cette loi prévoit un

nouveau partage des compétences afin de favoriser la mobilité des personnes. Ainsi, l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) s'occupe de la planification, du développement, de la tarification et du financement des services de transport collectif dans la région de Montréal. La Société de transport de Montréal (STM) et l'ARTM ont conclu une entente en février 2019 qui spécifie les modalités d'application de cette nouvelle gouvernance.

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, le statu quo a été maintenu au niveau de la gouvernance de la STM étant donné que l'entente entre les parties était toujours en négociation en date du 31 décembre 2018. 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 adopté par le conseil d'agglomération le 13 décembre 2006 et de ses modifications subséquentes.

Conjointement avec la firme Deloitte, nous avons effectué l'audit du tableau de la ventilation des charges mixtes de la Ville entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération. Le 11 avril 2019, nous avons produit un rapport conjoint sans restriction sur la conformité, dans tous ses aspects significatifs, de la ventilation des charges mixtes.

AUTRES RAPPORTS

Le 9 novembre 2018, un rapport a été communiqué à la direction et au comité de vérification de la Ville par le vérificateur général et Deloitte, consolidant les déficiences de contrôle interne ainsi que les observations liées aux contrôles généraux des technologies de l'information (CGTI) relevés au cours de l'exercice d'audit des états financiers au 31 décembre 2017 ainsi qu'au suivi des déficiences communiquées au cours des exercices précédents. La communication des déficiences de contrôle interne et CGTI observées lors de l'exercice d'audit des états financiers au 31 décembre 2018 ainsi que le suivi des déficiences précédentes n'avaient pas été présentés au comité de vérification au moment de publier ce rapport.

2.4. 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 *Loi sur les cités et villes* (LCV), le vérificateur général doit, dans la mesure jugée appropriée par celui-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.

Le tableau 1 de la page suivante 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.

À partir du 1^{er} janvier 2019, avec l'adoption du PL 155, la portée d'intervention potentielle du vérificateur général s'étendra aussi à tout organisme :

- dont son budget est adopté ou approuvé par la municipalité;
- 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 1 000 000 \$;
- qui est un mandataire ou un agent de la municipalité ou qui est désigné par le ministre du MAMH comme étant assujetti aux règles contractuelles municipales et à sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Ainsi, au cours des prochaines années, d'autres organismes pourraient faire l'objet d'un audit financier ou autre par le vérificateur général. Nous sommes à évaluer les nouvelles entités visées par les modifications apportées à la LCV par l'adoption du PL 155.

TABLEAU 1 – PERSONNES MORALES VISÉES PAR L'ARTICLE 107.7. DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES POUR LESQUELLES LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL A JUGÉ APPROPRIÉ DE POURSUIVRE LES TRAVAUX D'AUDIT FINANCIER AU 31 DÉCEMBRE 2018

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 2018
Société de transport de Montréal (Rapport financier et rapport MAMH)	•	4 avril 2019
Société d'habitation et de développement de Montréal	•	26 mars 2019
Société du parc Jean-Drapeau	•	28 mars 2019
Société en commandite Stationnement de Montréal	•	En cours au moment de produire ce rapport.
Société en commandite Transgesco	(1)	20 mars 2019

(1) Filiale de la Société de transport de Montréal.

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

La Société de transport de Montréal est constituée en vertu de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (RLRQ, chapitre S-30.01).

Elle avait jusqu'au 31 mai 2017 pour se responsabiliser, s'organiser et pour fournir le service du transport en commun sur le territoire de l'agglomération de Montréal. À compter du 1^{er} juin 2017, la Société est assujettie à la Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal (2016, chapitre 8). Elle prévoit un nouveau partage des compétences pour favoriser la mobilité des personnes par l'abolition de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) qui a été remplacée par deux organismes, soit l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) qui est dédiée à la planification, au développement, à la tarification et au financement des services de transport collectif dans la grande région de Montréal et le Réseau de transport métropolitain (EXO, auparavant la RTM) qui a pour mandat d'exploiter certains services de transport collectif dont la desserte par trains de banlieue.

La nouvelle gouvernance prévoit également que l'offre de service de transport collectif établi par l'ARTM soit livrée par les exploitants, dont la Société, en vertu d'ententes de services. Conformément à ces nouvelles exigences, la Société a conclu en février 2019 une entente contractuelle avec l'ARTM. Cette entente spécifie, entre autres, l'offre de transport, les objectifs de performance et de qualité des services ainsi que la rémunération convenue. Depuis le 1^{er} juin 2017, la Société a pour mandat de fournir les services de transport collectif et de collaborer, à la demande de l'ARTM, à la planification, à la coordination, au développement, au soutien et à la promotion du transport collectif sur son territoire.

RAPPORT

Le 4 avril 2019, 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 de transport de Montréal au 31 décembre 2018 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 Société d'habitation et de développement de Montréal 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 de la Ville de Montréal* (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 26 mars 2019, 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 d'habitation et de développement de Montréal au 31 décembre 2018 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 Société du parc Jean-Drapeau est un organisme sans but lucratif, constitué le 9 août 1983 en vertu de l'article 223 de la *Charte de la Ville de Montréal*.

Elle a pour objet l'exploitation, l'administration et le développement du parc Jean Drapeau, 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 28 mars 2019, 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 Société du parc Jean-Drapeau au 31 décembre 2018 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 STATIONNEMENT DE MONTRÉAL

La Société en commandite Stationnement de Montréal a été constituée en vertu d'une convention de société en commandite intervenue le 10 mai 1994.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, elle gère les activités relatives au stationnement tarifé suivant les conditions d'une convention intervenue avec la Ville.

Le 15 juin 2016, le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal a adopté la nouvelle politique de stationnement qui inclut notamment le transfert des activités de la Société en commandite Stationnement de Montréal à un nouvel organisme.

RAPPORT

Le rapport de l'auditeur est en cours au moment de produire ce rapport.

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 Société de transport de Montréal.

RAPPORT

Le 20 mars 2019, 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 2018 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.



3.

CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS





**3.1. CONFORMITÉ LÉGISLATIVE DES ORGANISMES AYANT BÉNÉFICIÉ
D'UNE SUBVENTION D'AU MOINS 100 000 \$**

3. CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

3.1. CONFORMITÉ LÉGISLATIVE DES ORGANISMES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE SUBVENTION D'AU MOINS 100 000 \$

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'auditeur de cette personne morale doit remettre au vérificateur général 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 dirigeants de cette personne morale.

Cet auditeur doit également, à la demande du vérificateur général, mettre à la disposition de ce dernier tout document se rapportant à ses travaux d'audit ainsi que leurs résultats, en plus de fournir tous les renseignements que le vérificateur général juge nécessaires sur ces travaux d'audit et leurs résultats. Si le vérificateur général estime que les renseignements, les explications ou les documents obtenus de l'auditeur sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Le conseil municipal a aussi adopté en décembre 2013 la résolution CM13 1157 exigeant entre autres des organismes ayant reçu une subvention d'au moins 100 000 \$ de déposer chaque année leur rapport annuel.

De plus, le 20 juin 2018, un ensemble de lettres retraçant les organismes ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$ au cours de l'année 2017 ont été transmises par la Direction générale aux unités d'affaires concernées leur demandant de lui faire parvenir, ainsi qu'au vérificateur général, une copie des états financiers audités de ces organismes.

OBJECTIF ET PORTÉE DU MANDAT

Notre mandat a consisté dans un premier temps à s'assurer que toute personne morale ayant bénéficié en 2017 d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal s'est conformée aux dispositions de l'article 107.9 de la LCV quant à la remise d'une copie de ses états financiers audités au vérificateur général.

Pour l'ensemble des organismes, nos procédures ont consisté à faire le rapprochement entre les montants identifiés pour les organismes contenus dans les lettres transmises par la Direction générale et le total des subventions aux états financiers de la Ville de Montréal. Nous avons concilié nos différences, le cas échéant, à la liste produite par la Direction générale.

Puisque nous n'avions pas reçu l'entièreté des états financiers audités des organismes, le 10 septembre et 5 décembre 2018, des lettres ont été transmises à titre de rappel aux unités d'affaires responsables du suivi.

En date du 24 février 2019, l'ensemble des organismes ayant reçu une subvention d'au moins 100 000\$ a remis une copie de leurs états financiers 2017. Néanmoins, les cinq 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.

ORGANISMES	NON CONFORME	MONTANT REÇU
Service de la culture		
l'Atelier Circulaire	Mission d'examen	193 997 \$
Maison québécoise du théâtre pour l'enfance et la jeunesse (La Maison Théâtre)	Mission d'examen	115 452 \$
Arrondissement de Villeray–St-Michel–Parc-Extension		
Centre communautaire Jeunesse Unie de Parc-Extension	Mission d'examen	113 598 \$
Arrondissement de Mercier Hochelaga-Maisonneuve		
Centre des Jeunes Boyce-Viau (CJBV)	Mission d'examen	104 483 \$
Arrondissement de Ville-Marie		
L'Auguste Théâtre	Mission d'examen	101 000\$
TOTAL		628 530\$

L'article 107.9 de la LCV exige des états financiers audités. Deux organismes sont à défaut pour une deuxième année consécutive soient le Centre des Jeunes Boyce-Viau et le Centre communautaire Jeunesse Unie de Parc-Extension.

Le Bureau du vérificateur général (le Bureau) s'est doté d'un nouveau programme d'audit quant aux organismes visés par l'article 107.9 de la LCV. Ainsi, comme prescrit par la LCV, le Bureau a élargi la portée de ses travaux pour une sélection d'organismes choisis en fonction de certains critères. La revue des dossiers de l'auditeur était en cours au moment de produire ce rapport, pour les organismes suivants :

ORGANISMES	FIN D'EXERCICE	MONTANT REÇU
Société du Musée d'Archéologie et d'Histoire de Montréal Pointe-À-Callière	31 décembre 2017	28 519 375 \$
Partenariat du Quartier des spectacles	31 décembre 2017	6 977 125 \$
Société de développement commercial Destination Centre-Ville Montréal (SDC)	31 décembre 2017	4 338 291 \$
Institut de l'Électrification des Transports Intelligents (Jalons Montréal)	31 décembre 2017	1 530 000 \$
Société de développement commercial du Vieux-Montréal-Quartier Historique (SDC)	31 décembre 2017	2 147 081 \$
Concertation régionale de Montréal (CMTL)	31 décembre 2017	2 125 000 \$

CONCLUSION

La Ville de Montréal a versé, au cours de l'année 2017, pour un total de 213,5 M\$ dont 188,1 M\$ (soit 88,1 %) concernaient 255 organismes ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$, lesquels étaient assujettis aux exigences de l'article 107.9 de la LCV.

En date du 24 février 2019, le Bureau avait reçu les états financiers audités pour 2017 de 250 (soit 98 %) des 255 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 187,5 M\$.

Nous encourageons la Ville de Montréal 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 tableau à la page suivante dresse une liste détaillée des organismes ayant reçu 100 000\$ et plus en 2017.

3.1.1. TABLEAU DÉTAILLÉ – CONFORMITÉ LÉGISLATIVE DES ORGANISMES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE SUBVENTION D'AU MOINS 100 000 \$ EN 2017

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Conseil Local Intervenants Communautaires Bordeaux-Cartierville (C.L.I.C.)	253 911 \$	x		
Prévention Du Crime Ahuntsic/ Cartierville	213 568 \$	x		
Entre-Maisons Ahuntsic	167 520 \$	x		
Service Des Loisirs St-Martyrs-Canadiens De Montréal	149 570 \$	x		
Loisirs De L'Acadie Montréal	143 166 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE	927 735 \$	5	0	0
Loisirs Sportifs Côte -Des-Neiges - Notre-Dame-De-Grace	1 179 652 \$	x		
Comite Jeunesse De Notre-Dame-De-Grace	693 880 \$	x		
Société Environnementale Côte-Des-Neiges	470 671 \$	x		
Prévention Côte -Des-Neiges Notre-Dame-De-Grace	429 894 \$	x		
Centre Communautaire De Loisir De La Côte-Des-Neiges	335 811 \$	x		
Centre Communautaire Mountain Sights	157 100 \$	x		
Association De La Communauté Noire De Côte-Des-Neiges	145 855 \$	x		
Centre De Ressources Communautaire Côte-Des-Neiges	140 000 \$	x		
Maison Des Jeunes Côte-Des-Neiges	111 860 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES– NOTRE-DAME-DE-GRÂCE	3 664 723 \$	9	0	0

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Groupe De Recherche Appliquée En Macroécologie (Grame)	121 257 \$	x		
Festival De Théâtre De Rue De Lachine	115 000 \$	x		
La Maison des Jeunes l'Escalier de Lachine Inc	113 287 \$	x		
Les Concerts Lachine Inc	104 500 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE LACHINE	454 044 \$	4	0	0
Centre Culturel et Communautaire Henri-Lemieux	302 181 \$	x		
Société de La Salle Jean-Grimaldi	100 268 \$	x		
Héritage Laurentien	333 491 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE LASALLE	735 940 \$	3	0	0
Société de Développement Commercial Hochelaga-Maisonneuve	923 352 \$	x		
CCSE Maisonneuve	583 563 \$	x		
Y'A Quelqu'Un L'Aut'Bord Du Mur Inc.	574 938 \$	x		
Table De Quartier Hochelaga-Maisonneuve	366 943 \$	x		
L'Unité d'Intervention Mobile l'Anonyme	291 501 \$	x		
Hockey Quebec - Region De Montreal	244 000 \$	x		
Solidarité Mercier-Est	220 644 \$	x		
L'Antre-Jeunes De Mercier-Est	190 722 \$	x		
Comite Musique Maisonneuve Inc	169 000 \$	x		
Centre Communautaire Hochelaga (C.C.H.)	155 450 \$	x		
Service Des Loisirs Ste-Claire	149 000 \$	x		
La Maison Des Jeunes Magi De Mercier-Ouest Inc.	148 643 \$	x		
Mercier-Ouest Quartier En Santé	128 973 \$	x		
Gcc La Violence!	119 394 \$	x		
Club Aquatique De L'Est De Montréal	114 100 \$	x		
Association Régionale De Soccer Concordia Inc.	109 140 \$	x		
Service des Loisirs St-Clement	108 300 \$	x		

3. | CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Service des Loisirs St-Fabien	105 444 \$	x		
Corporation D'Animation des Places Publiques	105 000 \$	x		
Centre Des Jeunes Boyce-Viau	104 483 \$		x	
TOTAL ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE	4 912 590 \$	19	1	0
Un Itinéraire Pour Tous	318 620 \$	x		
Econord	234 548 \$	x		
Les Fourchettes de l'Espoir	224 260 \$	x		
Programme Horizon Jeunesse	211 520 \$	x		
Artistes En Arts Visuels Du Nord De Montréal : AavnM	155 642 \$	x		
Corporation de Développement Économique (Cdec) Montréal-Nord	117 000 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD	1 261 590 \$	6	0	0
Lester B. Pearson School Board	227 126 \$	x		
Action Jeunesse De L'Ouest-De-L'Ile	232 221 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO	459 347 \$	2	0	0
Société Ressources-Loisirs De Pointe-Aux-Trembles	1 000 952 \$	x		
Maison Des Jeunes De Pointe-Aux-Trembles	424 054 \$	x		
Équipe R.D.P.	225 208 \$	x		
Eco De La Pointe-Aux-Prairies	206 700 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES-POINTE-AUX-TREMBLES	1 856 914 \$	4	0	0
Société De Développement Environnemental De Rosemont (Soder) Inc.	663 927 \$	x		
SIDAC Promenade Masson	519 291 \$	x		

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Société Développement Commercial Petite Italie - Marché Jean-Talon-Montréal	316 719 \$	x		
Loisirs Récréatifs Comm.Rosemont	193 156 \$	x		
Corporation Développement Communautaire De Rosemont Inc.	152 300 \$	x		
Loisirs Angus-Bourdonnière	150 870 \$	x		
Regroupement Des Tables De Concertation De La Petite-Patrie (Rtcpp)	116 716 \$	x		
Les Loisirs Du Centre Père-Marquette Inc.	104 097 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE	2 217 076 \$	8	0	0
Société de Développement Commercial de La Rue Jean-Talon à Saint-Léonard	371 572 \$	x		
Concertation Saint-Léonard	338 647 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD	710 219 \$	2	0	0
Société de Développement Commercial Wellington	527 617 \$	x		
Nature-Action Québec Inc	421 248 \$	x		
Action Prévention Verdun	188 033 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE VERDUN	1 136 898 \$	3	0	0
Société de Développement Commercial Destination Centre-Ville	4 338 291 \$	x		
Société de Développement Commercial du Vieux-Montréal-Quartier Historique	2 147 081 \$	x		
Société de Développement Commercial du Village	1 406 968 \$	x		
Association Sportive Et Communautaire Du Centre-Sud Inc.	1 026 468 \$	x		
Société de Développement du Quartier Latin	723 480 \$	x		
Corporation Du Centre Jean-Claude Malepart	684 284 \$	x		

3. | CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
MU	471 125 \$	x		
Corporation De Développement Communautaire (Cdc) Centre-Sud	372 501 \$	x		
Sentier Urbain	273 702 \$	x		
Spectre De Rue inc .	194 854 \$	x		
Soc Pour L'Action L'Éducation Et La Sensibilisation Environnementale De Montréal	190 156 \$	x		
Société Écociroyenne De Montréal	168 446 \$	x		
Service Des Loisirs St-Jacques De Montréal (Nouvelle Convention)	153 981 \$	x		
Fierté Montréal	145 264 \$	x		
Association Les Chemins Du Soleil	109 937 \$	x		
L'Auguste Théâtre	101 000 \$		x	
TOTAL ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE	12 507 538 \$	15	1	0
Le Patro Le Prévost	690 433 \$	x		
Centre De Loisirs Communautaires La jeunesse inc.	483 601 \$	x		
Vrac Environnement	266 407 \$	x		
La Maison Des Jeunes Par La Grande Porte	213 463 \$	x		
Corporation De Gestion Des Loisirs Du Parc	170 174 \$	x		
Projet D'Aménagement Résidentiel Et Industriel (P.A.R.I.) De Saint-Michel	161 300 \$	x		
Espace Multisoleil	135 499 \$	x		
Loisirs Communautaires Saint-Michel	127 391 \$	x		
Centre Communautaire Jeunesse Unie De Parc Extension	113 597 \$		x	
L'Organisation Des Jeunes De Parc-Extension Inc.(Peyo)	109 920 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE VILLERAY-SAINTE-MICHEL-PARC-EXTENSION	2 471 786 \$	9	1	0

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Groupe Information Travail	185 684 \$	x		
Centre Du Plateau	235 237 \$	x		
Relance Des Loisirs Tout 9 inc.	190 550 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL	611 471 \$	3	0	0
Developpement Economique Saint-Laurent	1 024 061 \$	x		
Vertcite	264 038 \$	x		
Le Musee Des Maitres Et Artisans Du Quebec	155 364 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT	1 443 463 \$	3	0	0
Centre Sportif De La Petite-Bourgogne	373 852 \$	x		
Centre De Loisirs Monseigneur Pigeon	357 022 \$	x		
SIDAC Plaza Monk	321 833 \$	x		
Groupe Paradoxe	224 381 \$	x		
Centre Récréatif Culturel Et Sportif St-Zotique (Crcs) inc.	191 786 \$	x		
Club Aquatique Du Sud-Ouest (C.A.S.O.)	119 473 \$	x		
TOTAL ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST	1 588 347 \$	6	0	0
Société Des Célébrations Du 375 ^e Anniversaire De Montréal	9 315 456 \$	x		
Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador	100 000 \$	x		
TOTAL BUREAU DES RELATIONS GOUVERNEMENTALES ET MUNICIPALES	9 415 456 \$	2	0	0
OBNL Congres Métropolis 2017	650 000 \$	x		
Montréal International (FODIM)	500 000 \$	x		
TOTAL BUREAU DES RELATIONS INTERNATIONALES	1 150 000 \$	2	0	0

3. | CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Centraide Du Grand Montréal	201 500 \$	x		
La Société Canadienne de La Croix-Rouge	251 500 \$	x		
ICLEI	249 275 \$	x		
Maison du Développement Durable	150 000 \$	x		
Terres En Vues, Société Pour La Diffusion de La Culture Autochtone	140 739 \$	x		
Cari St-Laurent	111 538 \$	x		
TOTAL DIRECTION GÉNÉRALE	1 104 552 \$	6	0	0
Fondation Espace Pour La Vie	250 000 \$	x		
TOTAL ESPACE POUR LA VIE	250 000 \$	1	0	0
Société Du Musée D'Archéologie Et D'Histoire De Montréal Pointe-A-Callière	28 519 375 \$	x		
Bibliothèque et Archives Nationales du Québec	25 977 971 \$	x		
Partenariat Du Quartier Des Spectacles	6 977 125 \$	x		
Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal	4 000 000 \$	x		
Le Festival International de Jazz de Montréal Inc.	2 661 745 \$	x		
l'École de Cirque de Verdun	2 531 688 \$	x		
Compagnie de Théâtre Le Carrousel	2 503 099 \$	x		
Évènements Gpcqm	1 375 000 \$	x		
La Société de Verdissement du Montréal Métropolitain	706 666 \$	x		
TOHU	684 000 \$	x		
Corporation Du Théâtre Outremont	640 000 \$	x		
Festival Juste Pour Rire/Just For Laught	600 000 \$	x		
Festival Montréal En Lumière Inc.	600 000 \$	x		
Centre Canadien d'Architecture	500 000 \$	x		
Vitrine Culturelle De Montréal	488 822 \$	x		
Quartier Éphémère Centre d'Arts Visuels	477 557 \$	x		
Montréal En Histoire	474 000 \$	x		
Ateliers Créatifs Montréal	471 004 \$	x		
Casteliers	470 000 \$	x		

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Les Francfolies De Montréal Inc.	355 000 \$	x		
Festival Transameriques	353 148 \$	x		
(Mai) Montréal, Arts Interculturels	350 000 \$	x		
Musée des Beaux-Arts de Montréal	325 000 \$	x		
Musée D'Art Contemporain de Montréal	300 000 \$	x		
Société de La Place des Arts de Montréal	275 000 \$	x		
Festival Solaire Nordique du Québec	250 000 \$	x		
Centre des Arts de La Scène Pauline-Julien	221 068 \$	x		
Diversité Artistique Montréal	200 400 \$	x		
Nuit Blanche À Montréal Inc	200 000 \$	x		
l'Atelier Circulaire	193 997 \$		x	
Orchestre Symphonique De Montréal	190 000 \$	x		
Festival Du Nouveau Cinéma De Montréal	183 279 \$	x		
Société des Directeurs des Musées Montréalais (SDMM)	162 146 \$	x		
Productions Réalisations Indépendantes de Montréal (P.R.I.M.) Inc.	160 000 \$	x		
Fondation Québec Cinéma	151 492 \$	x		
Festival Mode & Design Montréal	150 000 \$	x		
Montréal En Fêtes	150 000 \$	x		
Vélo Québec Événements	150 000 \$	x		
Société des Musées de Montréal	131 000 \$	x		
Les Productions Nuits D'Afrique Inc.	121 680 \$	x		
Maison Québécoise du Théâtre Pour l'Enfance et La Jeunesse	115 453 \$		x	
Comité De La Fête Nationale De La Saint-Jean Inc.	105 000 \$	x		
Société du Chateau dufresne Inc.	102 500 \$	x		
Bureau Du Cinéma Et De La Télévision Du Québec	100 000 \$	x		
Culture Montréal	100 000 \$	x		
Festival Fantasia	100 000 \$	x		
Les Productions Feux Sacres Inc.	100 000 \$	x		
TOTAL SERVICE DE LA CULTURE	85 954 214 \$	45	2	0

3. | CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Tennis Canada-Stade Jarry	1 745 417 \$	x		
Les YMCA Du Québec	1 154 997 \$	x		
Altergo	816 000 \$	x		
Comité Olympique Canadienne	800 000 \$	x		
Fédération Québécoise de Hockey Sur Glace Inc.	505 000 \$	x		
Centre De Prévention De La Radicalisation Menant A La Violence	500 000 \$	x		
Intégration Jeunesse Du Québec Inc.	500 000 \$	x		
Club Des Petits Déjeuners Du Canada	432 330 \$	x		
Triathlon International De Montréal	430 000 \$	x		
Ville En Vert	427 154 \$	x		
Société De Développement Social De Ville-Marie	425 727 \$	x		
Coopérative de Solidarite Les Serres du Dos Blanc	416 000 \$	x		
Fondation du Dr. Julien	402 973 \$	x		
Championnats Du Monde De Gymnastique Artistique 2017	401 553 \$	x		
Comité des Organismes Sociaux de Saint-Laurent	363 734 \$	x		
Nutri-Centre La Salle	354 009 \$	x		
Vivre Saint-Michel En Santé	349 531 \$	x		
Commission Sportive de Montréal Inc.	339 241 \$	x		
Institut Pacifique	324 327 \$	x		
Mission Old Brewery	323 150 \$	x		
Excellence Sportive De L'île De Montréal	290 000 \$	x		
Prévention Sud-Ouest	266 142 \$	x		
Concertation Ville Émard Cote St-Paul	241 540 \$	x		
Accueil Bonneau Inc.	241 106 \$	x		
Réseau Réussite Montréal	239 325 \$	x		
Regroupement des Eco-Quartiers	235 945 \$	x		
Montréal-Nord En Santé	222 145 \$	x		
Rue Action Prévention Jeunesse	219 100 \$	x		
Corporation de Développement Communautaire de Côte-des-Neiges	197 401 \$	x		
Sports Montréal Inc.	191 395 \$	x		
Conseil Communautaire Notre-Dame-de-Grâce Inc.	178 062 \$	x		

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
La Mission Bon Accueil	175 000 \$	x		
Moisson Montréal Inc.	175 000 \$	x		
Comité de Revitalisation Urbaine Intégrée du Quartier Saint-Pierre	169 562 \$	x		
CDC Solidarités Villeray	162 854 \$	x		
Table de Développement Social de Lasalle	158 386 \$	x		
Regroupement Des Magasins-Partage De L'île De Montréal	157 950 \$	x		
Coalition Petite Bourgogne Quartier En Santé	157 690 \$	x		
Maison Du Père	155 000 \$	x		
Jeunesse Au Soleil Incorporée	151 839 \$	x		
Jeunes Musiciens du Monde	144 000 \$	x		
Mouvement Pour Mettre Fin À L'itinérance À Montréal	140 000 \$	x		
Centre d'Initiatives pour le Développement Communautaire - l'Unité	133 020 \$	x		
La Rue des Femmes de Montréal	132 960 \$	x		
Gai Écoute inc.	129 144 \$	x		
Foyer Pour Femmes Autochtones de Montréal	128 685 \$	x		
Maison de Jeunes de Lasalle	114 651 \$	x		
Projet Ado Communautaire En Travail de Rue	111 698 \$	x		
Cyclo-Club Lachine	105 100 \$	x		
Cafe-Jeunesse Multiculturel	101 800 \$	x		
TOTAL SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS	16 237 643 \$	50	0	0
Centre De La Montagne	599 750 \$	x		
TOTAL SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL	599 750 \$	1	0	0
Montréal C'Est Électrique	8 301 065 \$	x		
PME Mtl centre-ville	2 971 725 \$	x		
Concertation Régionale De Montréal	2 125 000 \$	x		
PME MTL Centre-Est	1 989 891 \$	x		

3. | CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Institut de l'Électrification des Transports Intelligents	1 530 000 \$	x		
PME MTL Centre-Ouest	1 330 010 \$	x		
PME MTL Est-de-l'Île	1 325 212 \$	x		
PME MTL West-Island	1 251 341 \$	x		
SIDAC Plaza Saint-Hubert	1 183 075 \$	x		
Société de Développement Commercial du Boulevard St-Laurent	1 042 525 \$	x		
Office Des Congres Et Du Tourisme Du Grand Montréal	1 040 000 \$	x		
PME MTL GRAND Sud-Ouest	1 004 538 \$	x		
Société de Développement de l'Avenue du Mont-Royal	916 053 \$	x		
7 À Nous	718 546 \$	x		
Société de Développement Commercial District Central	694 732 \$	x		
Société de développement commercial du quartier du canal	685 880 \$	x		
Pôle d'Excellence Québécois en Transport Terrestre	660 000 \$	x		
S.I.D.A.C. La Promenade Fleury	498 550 \$	x		
SDC pignons rue Saint-Denis	490 105 \$	x		
l'Île du Savoir Inc.	425 000 \$	x		
Carrefour du Plateau Mont-Royal	399 283 \$	x		
S.A.T. Société des Arts Technologiques	344 362 \$	x		
École Des Entrepreneurs	296 000 \$	x		
Organisation Du Sommet Mondial Du Design (Osmd)	280 000 \$	x		
C2.Mtl	250 000 \$	x		
École de Créativité La Factory	250 000 \$	x		
Printemps Numérique	250 000 \$	x		
Communautique	241 353 \$	x		
Accès Escalade Montréal	239 452 \$	x		
Association des Commerçants Avenue Laurier Ouest	221 523 \$	x		
Expo Entrepreneurs	200 000 \$	x		
Mt Lab	200 000 \$	x		
Fondation du Startup de Montréal	175 000 \$	x		

NOM DE L'ORGANISME	MONTANT DE LA SUBVENTION EN 2017	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		ÉTATS FINANCIERS NON REÇUS
		CONFORMES	NON CONFORMES	
Regroupement Des Producteurs Multimédia	164 358 \$	x		
Association Des Gens D'Affaires De Gouin Ouest	155 731 \$	x		
Fusion Jeunesse	150 000 \$	x		
Société de Développement Commercial Quartier Fleury Ouest	142 190 \$	x		
Chantier De L'Économie Sociale	117 000 \$	x		
Société Du Quartier De L'Innovation De Montréal	225 000 \$	x		
TOTAL SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	34 484 500 \$	38	0	0
Hydro-Québec	1 294 962 \$	x		
École Polytechnique Montréal	534 048 \$	x		
Regroupement Des Eco-Quartiers				
TOTAL SERVICE DE L'EAU	1 829 010 \$	2	0	0
Velo Québec Association	109 560 \$	x		
TOTAL INFRASTRUCTURES, VOIRIE ET TRANSPORTS	109 560 \$	1	0	0
TOTAL	188 094 366 \$			
	255	250	5	-
	100 %	98,04 %	1,96 %	0,00 %

3. | CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS



4.

AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION



4.1.

SERVICES INTERUNITÉS D'AFFAIRES

LE 8 JANVIER 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIF

S'assurer que des bonnes pratiques de gestion sont en place pour que les services rendus à l'interne correspondent aux attentes des requérants, en termes de qualité, échéancier et coûts.

RÉSULTATS

La *Charte de la Ville de Montréal* permet que des services interunités soient rendus par une unité d'affaires pour le compte d'une ou plusieurs autres unités, généralement pour des raisons économiques ou techniques. À la suite de nos travaux, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées pour ce qui est des principaux aspects suivants :

- Les fournisseurs de services n'ont généralement pas conclu d'ententes avec les unités d'affaires requérantes pour convenir formellement des modalités de prestations de services;
- Les services interunités n'ont pas fait l'objet d'une approbation par les instances, en vertu des articles 85 et 85.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*;
- Les critères appuyant la répartition du budget de « charge interunités » pour des services rendus, ne sont pas documentés et tenus à jour;
- Les modalités entourant le partage des écarts budgétaires générés par les activités visées par les services rendus à l'interne et leur approbation ne sont pas précisées dans les encadrements administratifs en vigueur;
- Il n'existe pas de formulaire de requête standard par activité permettant d'encadrer l'énoncé des besoins des requérants pour les services d'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage de la chaussée de l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie;
- Les fournisseurs de services ne produisent pas à l'intention des unités d'affaires requérantes, un bilan des services rendus (les quantités et les coûts) pour leur permettre de comparer la valeur des services reçus avec les « charges interunités » qu'ils assument;
- Pour les services ponctuels, la procédure de facturation interne en vigueur n'est pas appliquée de façon rigoureuse;
- Un processus de sondages auprès des unités d'affaires requérantes ainsi que des mécanismes permettant d'évaluer globalement les résultats obtenus n'ont pas été mis en place pour connaître la satisfaction de la clientèle;
- Une étude de coûts-bénéfices concernant les services rendus pour l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage de la chaussée ainsi que les services techniques et de soutien logistique aux installations (Entrepôt Chauveau) n'a pas été réalisée, dans la perspective d'étendre les services aux autres arrondissements.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	67
2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	69
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	70
3.1. Description des Services rendus par les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rosemont–La Petite-Patrie	70
3.2. Ententes de services interunités	73
3.3. Identification des besoins par les fournisseurs de services	84
3.4. Les mécanismes de contrôle	87
3.4.1. Services rendus par le biais du budget de « charges interunités »	87
3.4.2. Services rendus donnant lieu à de la facturation interne	90
3.5. Satisfaction de la clientèle	95
3.6. Diffusion de l'offre de services	98
4. CONCLUSION	101
5. ANNEXE	103
5.1. Objectif et critères d'évaluation	103



LISTE DES SIGLES

DLM

formulaire de demande de livraison

GDC-GDT

Gestion des demandes clients-
Gestion des demandes de travail

SGPI

Service de la gestion et de la planification
des immeubles

SMRA

Service du matériel roulant et des ateliers

1. CONTEXTE

Pour accomplir les activités sous leurs responsabilités, les services centraux et les arrondissements de la Ville de Montréal (la Ville) requièrent quelques fois des services auprès d'autre(s) unité(s) d'affaires de la Ville. Le recours à des services à l'interne se justifie par l'expertise d'une unité d'affaires et les ressources dont elle dispose. Dans cette relation d'affaires, il y a le demandeur de services (ci-après désigné « requérant ») et le fournisseur de services. Sur le plan juridique, la notion de services rendus entre deux unités d'affaires est prévue à la *Charte de la Ville de Montréal*¹. Considérant qu'une unité d'affaires relève soit du conseil municipal ou d'un conseil d'arrondissement, les articles 85 et 85.1 stipulent ce qui suit :

Le conseil de la ville peut, aux conditions qu'il détermine, fournir à un conseil d'arrondissement un service relié à une compétence relevant de ce dernier... (Art 85)

Un conseil d'arrondissement peut, aux conditions qu'il détermine, fournir au conseil de la ville un service relié à une compétence relevant de ce dernier... (Art 85)

Un conseil d'arrondissement peut, aux conditions qu'il détermine, fournir au conseil d'un autre arrondissement un service relié à une compétence qu'il détient.... (Art 85.1)

Sur le plan comptable, il y a deux modes de comptabilisation des services interunités. Il y a d'abord les services rendus à l'interne pouvant être comptabilisés par le biais de « charges interunités » et la facturation interne. Le concept de « charges interunités » vise à répartir le coût des services rendus par une unité d'affaires entre chaque unité bénéficiaire. D'ailleurs lors de la confection du budget annuel, des instructions sont données par le Service des finances pour qu'un budget soit reflété dans les livres comptables de chacune des unités bénéficiant des services prévus. C'est le fournisseur de services qui est responsable d'établir les sommes sur lesquelles lui et les autres bénéficiaires se mettent d'accord. En cours d'exercice, une dépense réelle représentant 1/12 du budget convenu est imputée aux requérants mensuellement.

La facturation interne vise des transactions qui n'ont pas été prévues dans un budget de « charges interunités » puisque le besoin survient en cours d'exercice. Une procédure de facturation impliquant ce type de transactions internes a été élaborée par le Service des finances, en novembre 2011 et est en vigueur depuis janvier 2012.

Comme illustré au tableau 1, les services rendus à l'interne, pour lesquels une dépense a été enregistrée dans les comptes des unités d'affaires requérantes, ont totalisé 127,6 M\$ en 2016 et 91,7 M\$ en 2017.

¹ Chapitre C-11.4 Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec.

TABLEAU 1 – TRANSACTIONS INTERUNITÉS D'AFFAIRES COMPTABILISÉES (POUR LES ANNÉES 2016 ET 2017)

NATURE DES TRANSACTIONS ^[A]	2016	2017
Location de locaux et de véhicules (en vertu de baux)	35,9 M\$	39,6 M\$
Redevances pour la location des conduits souterrains – Commission des services électriques (en vertu de la <i>Charte de la Ville de Montréal</i>)	8,8 M\$	9,4 M\$
Récupération de frais et réclamations	9,6 M\$	9,6 M\$
Services techniques et travaux divers ^[B]	50,2 M\$	9,3 M\$
« Charges interunités »	23,1 M\$	23,8 M\$
TOTAL DES TRANSACTIONS INTERUNITÉS D'AFFAIRES COMPTABILISÉES	127,6 M\$	91,7 M\$

^[A] Le montant total exclut la facturation interne attribuable à des projets d'investissements.

^[B] L'écart s'explique principalement par le fait que les services rendus par le Service du matériel roulant et des ateliers ne sont plus facturés aux unités d'affaires depuis 2017.

Source : Données extraites de Système Intégré Montréal (SIMON) et des fournisseurs de services

Les services techniques et travaux divers ainsi que les « charges interunités » font plus spécifiquement référence à une notion de prestation de services. Ils incluent principalement des services rendus par :

- le Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA);
- l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie pour l'éclairage, la signalisation et le marquage sur la chaussée;
- l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve pour du support technique, du soutien logistique aux installations (Entrepôt Chauveau) et pour la gestion de conventions de partenariat d'organismes sportifs régionaux;
- le Service de la gestion et de la planification des immeubles (SGPI) pour l'aménagement, l'entretien, le gardiennage et la sécurité des immeubles.

Finalement, quel que soit le mode de comptabilisation privilégié pour la prestation de services à l'interne, les requérants sont en droit de recevoir des services de qualité, dans les délais et prix convenus. Cette notion de Service à la clientèle est fort importante, puisque l'expérience client s'inscrit parmi les priorités de la Direction générale depuis les dernières années.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur les services interunités d'affaires. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de mission de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que de bonnes pratiques de gestion sont en place pour que les services rendus à l'interne correspondent aux attentes des requérants, en termes de qualité, d'échéancier et coûts.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ) 1 du Manuel de CPA Canada - Certification et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, 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 les services rendus à l'interne au cours de l'année 2016 et des neuf premiers mois de 2017. Parmi l'ensemble des services rendus entre les unités d'affaires, nous avons plus spécifiquement examiné les services techniques et le soutien logistique aux installations (Entrepôt Chauveau), rendus par l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et les services d'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage, rendus par l'arrondissement de Rosemont-la Petite-Patrie. Il est à noter que nos travaux d'audit excluent la gestion des conventions de partenariat avec des organismes sportifs régionaux. Pour certains aspects, des données antérieures à ces années ont également été considérées. Nos travaux ont principalement été réalisés entre le mois d'octobre 2017 et janvier 2018, mais nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en janvier 2019.

Il est important de préciser qu'entre la fin de la réalisation de nos travaux d'audit et la publication de ce rapport, la Ville a procédé à une réorganisation de certains services de la Ville. Étant donné que nos constats portent sur la période précédant cette réorganisation, les noms des services de cette époque sont employés dans ce rapport. Le tableau 2 présente la concordance entre les anciens et les nouveaux services concernés dans

le cadre de cet audit. Les autres services, directions ou divisions visés par cet audit, mais non mentionnés dans ce tableau n'ont pas fait l'objet d'une réorganisation au 1^{er} janvier 2019.

TABLEAU 2 – CONCORDANCE ENTRE LES SERVICES SOUS L'ORGANISATION 2018 ET SOUS L'ORGANISATION 2019

ORGANISATION 2018	ORGANISATION 2019
Service des communications	Service de l'expérience citoyenne et des communications
Service des infrastructures, de la voirie et des transports	Service des infrastructures du réseau routier
Service des infrastructures, de la voirie et des transports Direction des transports	Service de l'urbanisme et de la mobilité Direction mobilité

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 chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la Direction générale ainsi qu'à chacune des unités d'affaires concernées pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leur mise en œuvre. Une copie du rapport final a également été transmise au Directeur général adjoint au Service aux citoyens, à la directrice du Service de concertation des arrondissements, aux directeurs et directrices des arrondissements non directement visés par nos travaux d'audit, afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. DESCRIPTION DES SERVICES RENDUS PAR LES ARRONDISSEMENTS DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE ET DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE

3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

SERVICES TECHNIQUES ET DE SOUTIEN LOGISTIQUE AUX INSTALLATIONS (ENTREPÔT CHAUVEAU)

Des services techniques et de soutien logistique aux installations sont rendus par la Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social de l'arrondissement

de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve. Ces services visent principalement à supporter les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal² dans la tenue d'événements et pour l'entretien des installations sportives et des parcs. Les principaux services rendus sont les suivants :

- Prêt de matériel pour des événements (p. ex. la fête de l'Halloween, les compétitions sportives), incluant le transport, le montage et le démontage du matériel;
- Déménagement de matériel d'organismes soutenus par les arrondissements (le transport);
- Préparation de glace (les arénas);
- Entretien et livraison des lames de surfaceuses;
- Réparations reliées aux équipements de parcs et d'arénas;
- Livraison de produits pour les piscines;

Pour rendre ces services, l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve dispose d'un entrepôt de fournitures et d'accessoires pour l'organisation d'événements et de véhicules de livraison. Il y a 41 employés qui sont affectés au fonctionnement de cet entrepôt.

La Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve est aussi responsable de la gestion de conventions de partenariats avec des organismes desservant les arrondissements de l'ex-Montréal (15 organismes sportifs régionaux). Cette gestion est considérée comme des services rendus aux arrondissements concernés.

Pour les services rendus par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, d'une valeur de 4,9 M\$³ pour les années 2016 et 2017, un budget de « charges interunités », représentant la presque totalité de ce montant, a été réparti entre les unités d'affaires requérantes. En cours d'année, une somme équivalente à 1/12 de l'enveloppe budgétaire est virée mensuellement par les requérants.

Bien que la presque totalité des services rendus par l'arrondissement sont financés par le budget de « charges interunités », la facturation interne est aussi utilisée dans les situations suivantes :

- Bris ou pertes des fournitures prêtées;
- Demandes de services nécessitant des heures supplémentaires des employés;
- Travaux nécessitant l'achat de fournitures.

En 2016, le montant global ayant fait l'objet d'une facturation interne a été négligeable.

² Les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, du Plateau-Mont-Royal, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, de Rosemont–La Petite-Patrie, du Sud-Ouest, de Ville-Marie, de Villeray–St-Michel–Parc Extension. S'ajoute aussi le Service des communications.

³ Comprend les services rendus pour la gestion de conventions de partenariat d'organismes sportifs régionaux d'une valeur de près de 0,9 M\$.

SERVICES RENDUS POUR L'ENTRETIEN DE L'ÉCLAIRAGE, LA SIGNALISATION ET LE MARQUAGE SUR LA CHAUSSÉE

Une des équipes de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie a pour mission de répondre aux besoins en matière de sécurité des usagers du réseau public, en fournissant les ressources et l'expertise nécessaires à l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée. Plus concrètement, les tâches assumées par cette équipe sont les suivantes :

- Éclairage et signalisation lumineuse :
 - Patrouille préventive pour l'entretien de l'éclairage afin d'apporter des mesures correctives au besoin (environ 17 000 interventions sur une base annuelle);
 - Patrouille 7 jours sur 7, pour l'entretien et la réparation des feux de circulation, suite aux appels provenant du 3-1-1 et de l'unité d'intervention rapide;
 - Entretien des contrôleurs de feux de circulation deux fois par année (environ 1 800 contrôleurs au total).

- Marquage sur la chaussée et signalisation écrite :
 - Marquage des symboles (p. ex. les lignes d'arrêt, les passages écoliers, les passages piétons, les flèches, les dos d'âne, les pictogrammes scolaires, les pictogrammes handicapés);
 - Marquage des voies cyclables (p. ex. les pictogrammes, les zigzags, les lignes d'arrêt, les hachures);
 - Signalisation écrite (environ 14 000 interventions sur une base annuelle).

Pour rendre ces services, l'arrondissement dispose d'une équipe de 179 employés relevant de la Direction des travaux publics. Pour ces services rendus, deux modes de comptabilisation sont privilégiés, soit l'utilisation d'un budget de « charges interunités » et la facturation interne. Au cours de l'année 2016, les services rendus pour l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage ont été financés par des « charges interunités » totalisant 19,4 M\$ et la facturation de travaux d'une valeur de 4,8 M\$. Pour ce qui est de 2017, le budget de « charges interunités » prévu pour l'année totalisait 17,4 M\$ et au 30 septembre, les travaux facturés totalisaient 2,9 M\$⁴.

Tout comme pour les services techniques et de soutien logistique aux installations (Entrepôt Chauveau), un budget annuel de « charges interunités » est réparti entre les unités

⁴ Établis à partir des travaux facturés et comptabilisés dans SIMON.

d'affaires requérantes qui sont principalement les arrondissements de l'ex-Montréal⁵. Pour ce qui est de la dépense réelle, une « charge interunités » est virée mensuellement à l'arrondissement par les unités requérantes, à raison de 1/12 de l'enveloppe budgétaire prévue à cet effet. Le virement mensuel est ventilé entre les centres de responsabilité de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie⁶. Les services financés par le biais du budget de « charges interunités » sont les suivants :

- Le marquage et la signalisation écrite sur le territoire des arrondissements de l'ex-Montréal : Travaux planifiés;
- L'entretien de l'éclairage et la signalisation lumineuse sur le territoire des arrondissements de l'ex-Montréal : Travaux planifiés et demandes de travail via les applications Gestion des demandes clients-Gestion des demandes de travail (GDC-GDT).

Quant aux nouvelles demandes qui n'ont pas été prévues dans le budget de « charges interunités », une facture est transmise à l'unité d'affaires requérante. Dans le cas de l'éclairage et de la signalisation lumineuse, il s'agit de travaux requis dans le cadre de projets qui requièrent de nouvelles installations ou mises aux normes des feux de circulation. Pour ce qui est du marquage, une facturation est effectuée pour toute nouvelle rue ou piste cyclable non planifiée en début d'année. Les requérants pour ces nouvelles demandes sont les arrondissements de l'ex-Montréal et le Service des infrastructures, de la voirie et des transports. De plus, la facturation interne des services rendus s'applique également aux activités d'entretien du marquage sur chaussée pour les arrondissements de Montréal-Nord et de Saint-Laurent.

3.2. ENTENTES DE SERVICES INTERUNITÉS

3.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Nous avons établi d'entrée de jeu que la notion de services rendus entre deux unités d'affaires de la Ville est prévue à la *Charte de la Ville de Montréal*. En effet, les articles 85 et 85.1 stipulent ce qui suit :

Article 85...le conseil de la Ville peut, aux conditions qu'il détermine, fournir à un conseil d'arrondissement un service relié à une compétence relevant de ce dernier; la résolution du conseil de la ville prend effet à compter de l'adoption par le conseil d'arrondissement d'une résolution acceptant la fourniture de services.

⁵ Les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Montréal-Nord, du Plateau-Mont-Royal, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, de Rosemont–La Petite-Patrie, de Saint-Laurent, du Sud-Ouest, de Ville-Marie, de Villieray–St-Michel–Parc-Extension.

⁶ Entretien signalisation écrite; Entretien éclairage et signalisation (répartit entre les activités Éclairage des rues et Signalisation lumineuse).

Un conseil d'arrondissement peut, aux conditions qu'il détermine, fournir au conseil de la Ville un service relié à une compétence relevant de ce dernier; la résolution du conseil d'arrondissement prend effet à compter de l'adoption par le conseil de la Ville d'une résolution acceptant la fourniture de services.

Article 85.1...un conseil d'arrondissement peut, aux conditions qu'il détermine, fournir au conseil d'un autre arrondissement un service relié à une compétence qu'il détient. La résolution offrant cette fourniture de service prend effet à compter de l'adoption d'une résolution acceptant cette offre.

Ainsi, un service central peut fournir un service à un arrondissement, et un arrondissement peut fournir un service à un service central ou à un autre arrondissement. À la lecture de ces articles de la *Charte de la Ville de Montréal*, les fournisseurs internes et les requérants selon le cas doivent s'adresser à l'instance décisionnelle de qui ils relèvent pour faire approuver leur offre de services ou accepter l'offre de services.

Sur le plan de la gestion, une approbation par les instances décisionnelles sous-tend qu'une entente de services a été convenue au préalable entre les parties impliquées. Les bonnes pratiques suggèrent qu'une entente précise minimalement les modalités suivantes :

- Les attentes des parties impliquées (p. ex. la nature des services rendus, le niveau de service, les coûts);
- Le partage des responsabilités;
- Le mode d'évaluation des services rendus.

Dans le cadre de nos travaux d'audit portant sur les services interunités sélectionnés, nous avons donc recherché l'existence d'ententes de services conclues entre les parties et leur approbation.

EXISTENCE D'ENTENTES DE SERVICES

Tout d'abord pour la majorité des services interunités, nous avons constaté qu'il n'existait pas d'ententes formelles et documentées entre les parties, définissant les modalités de prestation de services.

À l'aide du tableau 3 qui suit, nous constatons que le mode de comptabilisation concerne principalement des services rendus en contrepartie d'une « charge interunités » imputée aux unités d'affaires requérantes. Dans le cas de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve⁷, près de 100 % des services rendus sont concernés alors que dans le cas de l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie⁸, c'est presque 80 % des services rendus. Selon les personnes rencontrées, ce sont des services principalement rendus aux arrondissements de l'ex-Montréal depuis la création de la nouvelle Ville en 2002.

⁷ Pour les services techniques et de soutien logistique aux installations (Entrepôt Chauveau).

⁸ Pour les services d'entretien de l'éclairage, de signalisation et de marquage sur la chaussée.

TABLEAU 3 – ENTENTES DE SERVICE ET APPROBATION DE L'OFFRE DE SERVICES PAR LES INSTANCES

FOURNISSEUR DE SERVICES/SERVICE RENDU	MODE DE COMPTABILISATION	UNITÉS D'AFFAIRES REQUÉRANTES	ENTENTE DE SERVICE	APPROBATION INSTANCE REPRÉSENTANT	
				FOURNISSEUR DE SERVICES	REQUÉRANT
ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE					
Services techniques et soutien logistique aux installations sportives	Charge interunité	Arrondissements Ex-Montréal	Non	Non	Non
Programme de soutien aux associations sportives régionales	Charge interunité	Arrondissements Ex-Montréal	Non	Oui	Oui
ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE					
Entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage	Charge interunité	Arrondissements Ex-Montréal	Non	Non	Non
Travaux d'éclairage et signalisation (Entente no 1)	Facturation interne	Service des infrastructures, de la voirie et des transports	Oui	Non	Non
Entretien du marquage (Entente no 2)	Facturation interne	Arrondissement de Montréal-Nord	Oui	Non	Oui
Entretien du marquage (Entente no 3)	Facturation interne	Arrondissement de Saint-Laurent	Oui	Non	Oui
Autres demandes ponctuelles	Facturation interne	Arrondissements Ex-Montréal et services centraux	Oui ^[A]	Non	Non

^[A] Dans la mesure où une estimation des coûts a été approuvée par le requérant préalablement à l'exécution des travaux.

Par contre, pour les mêmes services rendus par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, mais facturés à la pièce (représentant 20 % de l'ensemble des services rendus), nous avons constaté la conclusion de trois ententes de services avec des requérants, les voici :

- L'une d'elles a été conclue en octobre 2016 avec la Direction des transports du Service des infrastructures, de la voirie et des transports (voir le tableau 3 - Entente no 1) pour des travaux relatifs à l'éclairage et à la signalisation dans le cadre de projets en immobilisations. L'entente décrit notamment la nature des travaux et le niveau de service demandés par la Direction des transports, l'offre de services et les engagements de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, les modalités de suivi et la durée de l'entente;

- Les deux autres ont été conclues avec les arrondissements de Montréal-Nord et de Saint-Laurent pour des services de marquage sur la chaussée (voir le tableau 3 - Ententes nos 2 et 3). Pour les services demandés par chacun de ces deux arrondissements, l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie a soumis une estimation des coûts qui a été acceptée par eux.

Pour les autres demandes ponctuelles, le processus de facturation interne prévoit que chaque demande de services doit faire l'objet d'une estimation autorisée par les parties avant la réalisation des travaux. Cette estimation équivaut à une entente entre les parties.

Considérant qu'une faible proportion des services interunités d'affaires fait l'objet d'ententes, nous sommes d'avis qu'une telle situation ne permet pas aux parties impliquées de convenir formellement de leurs responsabilités respectives. Cela ne leur permet pas non plus de convenir formellement de la nature des services rendus, d'un niveau de service et du mode d'évaluation des services à rendre. Advenant qu'un désaccord survienne entre les parties, cela pourrait avoir pour conséquence que les services attendus ne correspondent pas aux services rendus. Une telle situation serait source d'insatisfaction et pourrait amener un requérant à se retirer du partenariat. Pour éviter d'éventuels désaccords, nous sommes d'avis que des ententes de services, couvrant l'ensemble des services rendus à l'interne, doivent être conclues entre les parties.

APPROBATION DES SERVICES INTERUNITÉS RENDUS

Nos travaux révèlent aussi que les services techniques et de soutien logistique aux installations (Entrepôt Chauveau) et les services d'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée rendus aux unités d'affaires n'ont généralement pas fait l'objet d'une approbation par les instances décisionnelles concernées, pour se conformer aux articles 85 et 85.1 de la *Charte de la Ville de Montréal* (voir le tableau 3).

Cependant, dans le cas des services rendus par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, ayant fait l'objet de facturation interne en cours d'année, nous avons observé que les ententes avaient partiellement été approuvées, puisque les deux instances n'avaient pas toujours approuvé. Ainsi :

- pour l'entente conclue avec la Direction des transports du Service des infrastructures, de la voirie et des transports (entente no 1) : Bien qu'elle ait été approuvée par le directeur de la Direction des transports (à titre de requérant) et par la directrice de l'arrondissement (à titre de fournisseur de services), nous n'avons pas obtenu une évidence d'approbation par les deux instances concernées pour se conformer à l'article 85 de la *Charte de la Ville de Montréal*;
- pour les ententes conclues avec les arrondissements de Montréal-Nord et de Saint-Laurent (ententes 2 et 3) : les deux conseils d'arrondissement approuvent annuellement l'offre de services en vertu de l'article 85.1, à titre de requérants alors que nous n'avons pas obtenu l'évidence d'une approbation par le conseil d'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, à titre de fournisseur de services;

- pour les services rendus facturés à la pièce : Bien que le processus prévoit que chaque demande de services doit être autorisée par des fonctionnaires représentant chacune des parties, avant la réalisation des travaux, ce qui équivaut à une entente entre les parties, ils n'ont pas été approuvés par chacune des instances décisionnelles, représentant soit le fournisseur de services ou le requérant, pour se conformer à l'article 85 ou 85.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*, selon le cas.

Considérant que la majorité des services interunités d'affaires n'a pas fait l'objet d'une approbation par les instances décisionnelles conformément aux articles 85 et 85.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*, soit en tant que fournisseurs de services ou en tant que requérants, nous sommes d'avis que des mécanismes devraient être mis en place pour que les unités d'affaires puissent s'y conformer. En effet, nous sommes d'avis que les fournisseurs de services devraient s'assurer d'obtenir l'approbation des instances concernées pour se conformer aux articles 85 et 85.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*, et ce, avant de rendre leurs services interunités.

RÉPARTITION BUDGÉTAIRE

Malgré le fait que nous n'avons pas retracé d'ententes de services formelles entre les fournisseurs de services et les requérants, un budget de « charges interunités » est quand même réparti entre les unités d'affaires requérantes. Considérant que la majorité des services interunités d'affaires est comptabilisée par le biais de ce budget de « charges interunités », nous avons recherché l'existence d'une quelconque documentation des critères appuyant la répartition des « charges interunités ». Pour les fournisseurs de services, la documentation de tels critères est importante pour démontrer une répartition équitable de leur budget entre les unités d'affaires requérantes. Pour ce faire, nous avons donc questionné sur la répartition budgétaire des « charges interunités » entre les requérants. Nous avons aussi examiné dans quelle mesure les crédits budgétaires répartis entre les requérants correspondaient, en fin d'exercice, aux dépenses réelles par les fournisseurs de services pour leur prestation de services.

Pour cet aspect, nos travaux d'audit ne nous ont pas permis de retracer une documentation appuyant la base de répartition initiale⁹ des coûts aux unités d'affaires requérantes, pour l'arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve. Dans le cas de l'arrondissement Rosemont–La Petite-Patrie, une étude réalisée en 2004 sur le partage des coûts entre les arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal nous a été remise. Cette étude portait spécifiquement sur les activités d'entretien de l'éclairage et de la signalisation lumineuse.

Nos travaux nous ont permis de constater qu'annuellement des ajustements au budget de « charges interunités » étaient effectués par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie. Nous avons en effet constaté que la « charge interunités » est indexée sur deux aspects. Premièrement, une indexation de la masse salariale est appliquée pour la totalité

⁹ À la suite de la fusion de la Ville en 2002.

des sommes budgétées. Deuxièmement, une indexation est appliquée plus spécifiquement pour le service de marquage pour tenir compte des nouvelles demandes effectuées au cours de l'exercice précédent. Celles-ci donnent lieu à une facturation interne la première année, mais pour les années subséquentes, les travaux de marquage sont intégrés dans la prestation de services planifiée et comptabilisée par le biais des « charges interunités ».

Bien que le mode de répartition de la « charge interunités » pour les indexations subséquentes à la répartition initiale nous semble approprié dans le cas de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, nous constatons pourtant qu'elle n'a pas fait l'objet d'une revue depuis la répartition initiale pour les deux arrondissements fournisseurs, et ce, malgré que les nouveaux services offerts ou ceux abandonnés puissent avoir fait évoluer les besoins et pas nécessairement proportionnellement à la quote-part assumée par les arrondissements participants. À ce sujet, les gestionnaires rencontrés pour l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve nous ont affirmé qu'au départ, la répartition du coût des services interunités entre les unités d'affaires a été établie en fonction du volume des demandes de livraison de matériel effectuées sur une ou quelques années. Selon les informations obtenues, le type et la valeur des demandes n'auraient pas été pris en considération lors du calcul initial de répartition budgétaire.

Selon le fonctionnement actuel, il est difficile pour les parties impliquées de déterminer si la répartition budgétaire entre les arrondissements requérants est équitable et si elle reflète vraiment la proportion des services obtenus par eux. Par conséquent, dans le cadre de cet audit, nous sommes incapables de conclure sur l'adéquation ou non de la répartition budgétaire avec la proportion de services rendus à chacun des arrondissements requérants, puisque nous ne connaissons pas la base de répartition initialement déterminée ou mise à jour. Nous sommes d'avis que les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rosemont–La Petite-Patrie devraient s'assurer de documenter les critères de répartition du budget de « charges interunités » entre les requérants et de revoir périodiquement ces critères pour qu'ils reflètent l'évolution de leurs besoins. Ces critères devraient être objectifs et permettre ultimement une comparaison avec les coûts réels.

CALCUL ET RÉPARTITION DES ÉCARTS BUDGÉTAIRES

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons établi que des excédents budgétaires avaient été générés par les deux arrondissements fournisseurs de services. Ainsi sur une période de cinq ans, les services techniques et de soutien logistique aux installations rendus par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve ont engendré des excédents, par rapport au budget original, de plus de 2,3 M\$ au cours des années 2012 à 2016 alors que les services d'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage de la chaussée rendus par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie ont générés des excédents totalisant 6,3 M\$ au cours de la même période.

Comme il n'existe pas d'ententes de services précisant les modalités de gestion dans de telles situations, nous nous sommes questionnés sur le processus d'utilisation des excédents. À cette fin, nous avons pris connaissance de l'article 144.1 de la *Charte de la Ville de Montréal* :

Article 144.1... Sous réserve des conditions et modalités déterminées dans le règlement adopté en vertu de l'article 186 de l'annexe C, tout excédent des revenus sur les dépenses prévues au budget d'arrondissement adopté par le conseil de la Ville est à l'usage exclusif du conseil d'arrondissement.

Nous avons aussi pris connaissance de l'encadrement administratif C-RF-SF-D-09-002 *Utilisation des surplus, réserves et revenus excédentaires (DIRECTIVE)*, en vigueur depuis le 26 février 2010, afin de déterminer les modalités à respecter. Des règles d'adoption légales y sont énumérées selon que l'utilisation est prévue pour affecter les surplus libres lors de la confection du budget (p. ex. pour utiliser le surplus comme source de revenus dans l'équilibre budgétaire) ou pour affecter les surplus pour financer une dépense. Selon cette directive, c'est le conseil d'arrondissement qui a le pouvoir d'approuver l'utilisation des surplus provenant du budget de l'arrondissement dans tous les cas. L'encadrement ne précise toutefois pas de quelle façon partager les excédents, lorsqu'il s'agit de services interunités.

Compte tenu du mode de fonctionnement actuel, la décision d'utiliser les excédents revient ultimement aux arrondissements fournisseurs. Nous avons donc examiné pour les deux arrondissements faisant l'objet de cet audit, de quelle façon les excédents avaient été utilisés.

Au cours de la période 2012-2016, l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve a fait le choix de conserver la totalité de ces excédents (2,3 M\$) et a utilisé une partie de ces sommes pour réinvestir dans la mise aux normes des ateliers de l'Entrepôt Chauveau (500 000 \$). Une autre partie a permis à l'arrondissement d'équilibrer son budget de fonctionnement (944 000 \$). Pour ce qui est de la différence (856 000 \$), elle n'avait pas été utilisée par l'arrondissement au moment de nos travaux.

Pour sa part, l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie a fait le choix de distribuer les excédents¹⁰ réalisés à partir de l'année 2014. Ainsi, une somme de plus de 1,2 M\$ a été retournée aux arrondissements requérants dans le cadre de l'exercice d'affectation et de répartition des surplus de gestion de la Ville pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2016. Cette somme représentait le remboursement des excédents générés en 2014 et en 2015 pour les services rendus relatifs à l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée. Nous constatons qu'il s'agissait de la première fois qu'un tel remboursement était effectué et que cette situation ne correspond à aucun des scénarios prévus dans l'encadrement administratif C-RF-SF-D-09-002 *Utilisation des surplus, réserves et revenus excédentaires (DIRECTIVE)*. Nous sommes d'avis

¹⁰ Outre une somme de 300 000 \$ conservée dans un compte de surplus à titre de fonds de prévoyance.

que le conseil de l'arrondissement aurait dû préalablement approuver cette orientation. Nous sommes aussi d'avis que l'encadrement administratif C-RF-SF-D-09-002 *Utilisation des surplus, réserves et revenus excédentaires (DIRECTIVE)* devrait être révisé afin de prévoir les modalités applicables advenant la remise des excédents aux unités d'affaires requérantes. Par ailleurs, des modalités analogues seraient à prévoir dans le cas où un déficit budgétaire serait constaté.

En conclusion, considérant le mode de répartition du budget des services interunités entre les unités requérantes et le fait que des critères objectifs n'ont pas été documentés ou révisés, les unités d'affaires ne sont pas en mesure de déterminer si cette répartition est équitable. De plus, considérant que des directives claires n'ont pas non plus été communiquées sur l'établissement des écarts budgétaires, et leur répartition aux requérants, nous sommes d'avis qu'il est difficile de qualifier la situation d'équitable pour les requérants.

Un tel constat justifie la conclusion d'ententes, à plus forte raison, prévoyant des modalités de prestation de services, permettant à chacune des parties de déterminer si la répartition du coût des services est équitable. Pour guider les unités d'affaires dans cette évaluation, nous sommes d'avis que des règles internes devraient être établies pour encadrer l'élaboration de ces ententes. Ces règles devraient prévoir spécifiquement le mode d'évaluation des services rendus, incluant le calcul des écarts budgétaires, de même que la répartition de ces écarts entre les requérants.

L'intérêt de maintenir les services partagés réside dans l'avantage coût-bénéfice pour l'ensemble des arrondissements participants. Cela repose sur le maintien d'une structure administrative pour gérer les opérations. Dans la mesure où il ne peut être démontré que chacun profite équitablement des services prévus au budget, il subsiste un risque que certains des participants se sentent lésés et puissent vouloir se retirer du partenariat. Une telle situation aurait pour effet de réduire le nombre de partenaires supportant le coût de fonctionnement de la structure administrative, créant ainsi, un déséquilibre financier pour le fournisseur du service. Pour les requérants, une charge plus importante à assumer pourrait annuler l'avantage de procéder de cette façon, du moins pour l'aspect financier, et ultimement, cela pourrait mettre en péril l'existence du service interne.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.B. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Rosemont-La Petite-Patrie de documenter et de tenir à jour les critères appuyant la répartition du budget de « charge interunités » assumé par les unités d'affaires requérantes afin de faciliter l'évaluation des services rendus et pour refléter les besoins des requérants.**

- 3.2.C.** Nous recommandons à la Direction générale de préciser dans l'encadrement administratif « *Utilisation des surplus, réserves et revenus excédentaires (DIRECTIVE)* », les modalités entourant le partage des excédents (déficits) générés par les activités visées par les services rendus à l'interne et son approbation afin de favoriser l'uniformisation des pratiques et d'assurer une équité dans les coûts assumés par chacun.
- 3.2.D.** Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rosemont–La Petite-Patrie d'établir des ententes de services avec les unités d'affaires requérantes concernées pour convenir formellement des modalités de prestations de services. Ces ententes devraient notamment prévoir la nature des services rendus, le niveau de services, la durée, la base de répartition budgétaire et s'il y a lieu, le mode de partage des écarts budgétaires.
- 3.2.E.** Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rosemont–La Petite-Patrie de s'assurer d'obtenir l'approbation de toutes les instances concernées, et ce, avant de rendre leurs services interunités afin de se conformer aux articles 85 et 85.1 de la *Charte de la Ville de Montréal* et d'uniformiser les façons de faire.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.2.B.** ***Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve***
Considérant que l'établissement initial du montant des charges interunités des unités requérantes date de 2002 (création de la nouvelle ville) et que nous ne disposons pas des données à partir desquelles elles ont été calculées, nous devons :
1. *documenter le niveau des services reçus par chacune des unités requérantes au cours des dernières années (2015-2018);*
 2. *faire l'évaluation des tendances quant au niveau de services rendus au cours de cette même période;*
 3. *estimer la valeur des services rendus pour chaque unité requérante pendant cette même période;*
 4. *comparer la valeur des services rendus à chaque unité requérante au montant des charges interunités qui lui est imputé;*
 5. *évaluer la faisabilité de revoir la répartition des charges interunités à la proportionnelle pour l'ensemble de unités requérantes tout en maintenant l'enveloppe globale actuelle des charges interunités;*
 6. *présenter le résultat de cette démarche à l'ensemble des unités requérantes;*

7. *mettre en place les mécanismes et procédures afin de faire une gestion indépendante du budget de la Division des services techniques et soutien logistique aux installations.*

(Échéancier prévu : février à juin 2019)

Arrondissement de Rosemont—La Petite-Patrie

Actuellement, selon les informations dont nous disposons, le vérificateur souhaite tout d'abord la réalisation d'un inventaire de l'ensemble des actifs, afin d'établir la base de répartition des charges interunités. Par la suite, l'établissement du prix de revient pour l'ensemble des activités de la Division de l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée afin de faire le suivi des services rendus. Finalement, avec ces données, faire le bilan annuel des services rendus.

Les recommandations 3.2.B. et 3.4.1.B. requièrent une révision majeure du modèle de gestion de la Division de l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée. Actuellement, l'équipe de l'arrondissement n'est pas outillée pour entreprendre un mandat de cette ampleur comportant un grand volet comptable. L'une des premières étapes consiste à une évaluation des méthodes de calcul la plus simple à mettre en place, comme les quantités et la désuétude et analyser l'équipe requise affectée à ce suivi. L'accompagnement du Service de la performance organisationnelle pour cette démarche serait souhaité.

(Échéancier prévu : le plan d'action sera transmis par le Service de la performance organisationnel et l'arrondissement le 30 juin 2019)

3.2.C. Direction générale

Une réflexion sera préalablement effectuée avec le Service des finances et le Service de la concertation des arrondissements afin de proposer un mode de partage des écarts budgétaires. À la suite de cette réflexion, l'encadrement administratif « Utilisation des surplus, réserves et revenus excédentaires (DIRECTIVE) » sera modifié afin de préciser les modalités entourant le partage des excédents (déficits) générés par les activités visées par les services rendus à l'interne. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.2.D. Arrondissement de Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

En lien avec les données recueillies en lien avec la recommandation 3.2.B., nous prévoyons :

1. *élaborer et présenter un modèle d'entente type aux unités requérantes;*
2. *déterminer l'inventaire complet des services de base offerts par la Division des services techniques et soutien logistique aux installations aux unités requérantes;*
3. *établir la valeur de chacun des services*
4. *établir, en collaboration avec chacune des unités requérantes le niveau et la valeur des services à être rendus et le consigner dans une entente;*

5. proposer à l'ensemble des unités requérantes un mode de partage des écarts budgétaires. (**Échéancier prévu : juin à septembre 2019**)

Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie

Il y a déjà des ententes avec certains arrondissements pour les services rendus de marquage sur la chaussée, notamment pour les arrondissements de Montréal-Nord et de Saint-Laurent. Dès cette année, les articles 85 et 85.1 pourront être faits. (**Échéancier prévu : mai 2019**)

Au cours des derniers mois, une offre de services formelle a été réalisée et déposée aux clients en matière de marquage. Cette dernière pourrait être peaufinée et prendre la forme des articles 85 et 85.1 en 2020. Toutefois, l'élargissement du mandat du Service de la performance organisationnelle dans le cadre de la démarche similaire déjà amorcée avec le marquage sur la chaussée, serait requis.

Comme mentionné au moment de l'audit, la répartition des excédents budgétaires est actuellement faite au prorata des charges interunités. Cette pratique sera maintenue, jusqu'à la mise en oeuvre de la recommandation 3.2.C. soit, la mise à jour par le Service des finances de la directive « Utilisation des surplus réserves et revenus excédentaires » précisant les modes de partage des excédents pour les charges interunités. (**Échéancier prévu : décembre 2019**)

3.2.E.

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

Nous proposons de :

1. poursuivre notre offre de services en 2019 selon les bases historiques;
2. convenir avec les unités requérantes du calendrier de mise en place des ententes pour 2020 ainsi que des termes (durée et portée de la délégation) liés à l'adoption par les instances concernées des « articles 85 et 85.1 »;
3. conclure et faire adopter les ententes au plus tard lors des séances des conseils concernés de décembre 2019 en vue d'une prise d'effet à compter du 1^{er} janvier 2020. (**Échéancier prévu : février à décembre 2019**)

Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie

La réalisation des recommandations 3.2.B. et 3.2.D. sont préalables à l'élaboration des articles 85 et 85.1.

Par la suite, neuf dossiers décisionnels devront être soumis au conseil d'arrondissement afin de régulariser la situation en offrant formellement (art. 85.1) aux arrondissements desservis, la prise en charge de leurs activités liées à l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée. Dans chaque cas, cette offre doit être accompagnée de l'entente de services correspondante (cf. 3.2.D.).

Un modèle de dossier décisionnel relatif à l'acceptation de l'offre et de l'entente de services devra être rédigé et proposé aux arrondissements desservis. Compte tenu des délais à prévoir pour la préparation de l'offre de service détaillée (3.2.D.), les dossiers requièrent une collecte d'information nécessitant plusieurs mois de travail.

Toutefois, dans le cas des arrondissements de Montréal-Nord et de Saint-Laurent, pour lesquels une offre de services a été produite récemment, les articles 85.1 pourront être soumis aux instances à partir du mois d'avril 2019 (Échéancier prévu : mai 2019. Une activité pourrait être analysée par année :

- l'éclairage;*
- les feux de circulation;*
- la signalisation écrite.)*

3.3. IDENTIFICATION DES BESOINS PAR LES FOURNISSEURS DE SERVICES

3.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Il est indispensable pour un fournisseur de services de bien comprendre les attentes des clients pour y répondre et de réduire le risque d'insatisfaction. Des mécanismes doivent être mis en place pour recevoir toutes les informations nécessaires pour être en mesure d'exécuter les requêtes dans les meilleurs délais et du coup, satisfaire la clientèle.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné si des mécanismes avaient été mis en place par les fournisseurs de services pour s'assurer que les requérants énoncent clairement leurs besoins.

SERVICES TECHNIQUES ET SOUTIEN LOGISTIQUE AUX INSTALLATIONS (ENTREPÔT CHAUVEAU)

Parmi les services techniques et de soutien logistique aux installations (Entrepôt Chauveau), la grande majorité des services rendus, par le biais de requêtes, concerne le prêt de matériel pour des événements et la fourniture de services techniques (p. ex. le transport, le montage et le démontage du matériel). Pour déterminer les besoins des requérants et donner suite à leurs requêtes, l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve a standardisé un formulaire de demande de livraison (DLM) devant être utilisé par eux. Les renseignements qui y figurent sont notamment la date de l'événement, le lieu de livraison, la liste des items et quantités commandées.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons examiné l'utilisation de ce formulaire par les requérants. Pour ce faire, nous avons examiné un échantillon de requêtes reçues en 2016 et dans les neuf premiers mois de 2017. Nous avons constaté que les informations prévues au formulaire DLM avaient été fournies par les requérants, tel que prévu dans le processus.

Parmi les autres services rendus, il y a ceux qui sont rendus de façon récurrente en fonction d'un calendrier de livraison. Il s'agit de l'entretien des installations sportives gérées par les arrondissements requérants (l'entretien des arénas, l'entretien des lames de surfacuses, la livraison de chlore et la livraison de terre diatomée).

Pour ce type de services, les mécanismes mis en place par l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, en vue de recueillir les besoins des requérants, visent à leur demander annuellement la liste des piscines et arénas devant être desservis. Ces données permettent de produire un calendrier de planification des livraisons. Dans le cadre de nos travaux, nous avons effectivement constaté l'existence de ce calendrier.

De façon générale, pour les services rendus à l'interne par l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, nous sommes d'avis que les mécanismes en place sont adéquats pour déterminer les besoins des requérants.

SERVICES D'ENTRETIEN DE L'ÉCLAIRAGE, DE LA SIGNALISATION ET DU MARQUAGE

Parmi les services rendus par l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie, par le biais des « charges interunités », certains sont récurrents (p. ex. le marquage sur rue pour l'ensemble du territoire, la patrouille préventive pour l'entretien de l'éclairage). Ils font l'objet d'une planification annuelle de la part de l'arrondissement, selon ses priorités. Selon les informations obtenues, pour ce qui est des activités de marquage, la planification prend également en considération les projets prévus par les arrondissements requérants sur leur territoire ainsi que des demandes spéciales provenant de certains arrondissements.

Pour d'autres services, également financés par le biais des « charges interunités », des demandes des requérants sont transmises par le biais des applications GDC-GDT. Dans ce cas, les requérants indiquent lorsqu'ils adressent leurs demandes, la nature et la localisation des travaux. Il s'agit donc d'un mécanisme permettant de recueillir les besoins des requérants.

Pour les services rendus faisant l'objet d'une facturation interne, des mécanismes permettant d'encadrer de façon uniforme l'énoncé des besoins des requérants, n'ont pas été mis en place par l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie. Nous convenons qu'au moment de formuler leurs demandes, les requérants indiquent généralement la nature et la localisation des travaux demandés. Cependant, nous avons constaté que les :

- demandes des requérants pouvaient avoir plusieurs portes d'entrée (par téléphone, par courriel à l'un des employés) et la détermination des besoins des requérants n'étaient pas documentée de façon uniforme;
- requérants n'indiquent généralement pas sur leur demande de services, la date d'échéance attendue.

Cette façon de faire augmente le risque qu'en raison d'informations manquantes, le fournisseur de services ne soit pas en mesure de bien cerner les besoins des requérants. Au cours de nos travaux, nous avons d'ailleurs constaté que les demandes des requérants pouvaient générer l'échange de plusieurs courriels entre les parties pour préciser la nature des travaux et les contraintes associées. Lorsqu'une telle situation intervient, cela risque de générer des délais dans la prestation de services et de l'insatisfaction de la part des requérants.

De façon générale, pour les services rendus à l'interne par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, nous sommes d'avis que des mécanismes devraient être développés pour mieux identifier les besoins des requérants. Nous croyons que de tels mécanismes devraient être mis en place non seulement pour les services planifiés, mais également pour les demandes de services donnant lieu à la facturation interne. Pour les demandes donnant lieu à de la facturation interne, nous sommes d'avis qu'un formulaire standard, par type d'activités, devrait être utilisé par les requérants de façon à recevoir des informations complètes et aussi pour uniformiser le type d'informations reçues.

RECOMMANDATION

3.3.B. Nous recommandons à l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de prendre les mesures nécessaires pour qu'un formulaire de requête standard (par activité), prévoyant toutes les informations requises (p. ex. la nature et la date souhaitée du service demandé, la localisation et d'autres particularités) soit utilisé par les requérants afin de faciliter la planification du traitement des demandes et favoriser l'amélioration de la satisfaction de la clientèle.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.B. *Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie*
Le formulaire pour l'activité d'entretien du marquage sur la chaussée a été élaboré en collaboration avec le Service de la performance organisationnelle dans le cadre du mandat du marquage sur la chaussée :

- *Formulaire pour l'activité d'entretien de la signalisation;*
- *Formulaire pour l'activité des feux de circulation;*
- *Formulaire pour l'activité de l'éclairage de rue.*

Pourrait être élaboré sur le modèle du marquage sur la chaussée en collaboration avec le Service de la performance organisationnelle. Idéalement, ces formulaires seraient numériques et seraient intégrés à l'intérieur du futur logiciel corporatif de gestion de la maintenance assistée par ordinateur. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.4. LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE

3.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Des mécanismes de contrôle interne doivent être mis en place par les fournisseurs de services pour s'assurer que les services sont rendus tels que convenus, en termes de livrables, de coûts et d'échéanciers. Les contrôles en place devraient notamment permettre de s'assurer que les services demandés sont préalablement autorisés par un responsable désigné du requérant pour prévenir des erreurs de facturation.

Pour le requérant, des mécanismes doivent aussi être mis en place pour lui permettre de contrôler le coût des services qu'il assume soit par le biais des « charges interunités » ou encore ceux qui lui sont facturés en cours d'année.

Dans le cadre de cet audit, nous avons évalué si de tels mécanismes de contrôle avaient été mis en place, tant par les fournisseurs de services que par les requérants. Nous avons examiné distinctement les services rendus selon le mode de comptabilisation puisque les mécanismes de contrôle sont adaptés à chacun de ces modes.

3.4.1. SERVICES RENDUS PAR LE BIAIS DU BUDGET DE « CHARGES INTERUNITÉS »

3.4.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

SERVICES TECHNIQUES ET DE SOUTIEN LOGISTIQUE AUX INSTALLATIONS (ENTREPÔT CHAUVÉAU)

Considérant que les services rendus à l'interne par l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et financés par le biais d'un budget de « charges interunités » concernent principalement le prêt de matériel, nous avons recherché l'existence de mécanismes de contrôle spécifiques à la prestation de services demandés par les requérants.

PRÊT DE MATÉRIEL

Nos travaux d'audit révèlent que des mécanismes de contrôle ont été mis en place pour permettre à l'arrondissement, en tant que fournisseur de services, de s'assurer que les services demandés ont été approuvés par une personne désignée et que les services sont rendus comme demandés (les items, les quantités et le respect de la date prévue).

Selon le processus en place, les requérants acheminent leurs requêtes via un DLM, préalablement autorisé par un responsable désigné. Pour le fournisseur de services, c'est l'application informatique visant à contrôler l'inventaire du matériel qui permet de vérifier

la disponibilité des items demandés pour la date communiquée. Un courriel est transmis au requérant en guise de confirmation que le service sera bien rendu au moment convenu. C'est aussi la même application informatique qui permet de produire un bon de livraison en vue de rendre les services demandés (les quantités et la date convenue). Le jour de la livraison, un représentant du requérant valide les quantités livrées à l'aide du bon de livraison, en y apposant ses initiales. Ce contrôle permet de confirmer que le matériel a été livré comme prévu.

Pour ce qui est des mécanismes pouvant être mis en place par les requérants pour s'assurer d'un contrôle sur les coûts qui leur sont facturés par le biais du budget de « charges interunités », nous constatons qu'ils sont inexistantes. En effet, selon les informations obtenues, le coût des services rendus pour chacune des livraisons n'a pas été établi par le fournisseur de services, ce qui ne permet pas de déterminer la valeur des services reçus par le requérant. Par conséquent, ils ne reçoivent pas périodiquement un état du coût des services rendus par le fournisseur de services pour leur permettre de contrôler les dépenses réelles qu'ils assument. Nous sommes d'avis qu'un tel exercice devrait être effectué pour exercer un contrôle sur les coûts.

SERVICES D'ENTRETIEN DE L'ÉCLAIRAGE, DE LA SIGNALISATION ET DU MARQUAGE

Considérant le type des services rendus à l'interne par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie financés par le biais d'un budget de « charges interunités », nous avons recherché l'existence de mécanismes de contrôle pour s'assurer que les services ont été rendus aux requérants comme demandé.

ENTRETIEN DE L'ÉCLAIRAGE ET DE LA SIGNALISATION

Pour ce type de services, l'arrondissement répond à des demandes ponctuelles transmises par les requérants et assure une patrouille préventive. Pour ce qui est des demandes ponctuelles, les requérants transmettent des demandes de travail par le biais de l'application GDC-GDT. Une fois les correctifs apportés par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, la demande de travail est fermée dans l'application. En tant que fournisseur de services, l'arrondissement cherche à s'assurer que les services ont été rendus aux requérants comme demandé, dans le délai prévu. Par conséquent, pour les demandes transmises par le biais de l'application GDC-GDT, il est possible de contrôler cette donnée par le biais des rapports de gestion produits par cette application.

Par ailleurs, pour ce qui est des services de patrouille préventive effectués sur le territoire de l'ex-Montréal, il s'agit de services planifiés par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie. Les mécanismes de contrôle mis en place consistent en la tenue d'un calendrier des routes à parcourir.

Pour ce qui est des requérants, il est possible par le biais de l'application GDC-GDT, de suivre l'évolution des demandes de services et s'assurer par la même occasion que la pro-

blématique est résolue. Par contre, pour les services de patrouille préventive, ils doivent s'en remettre à l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie.

MARQUAGE SUR LA CHAUSSÉE

Les services de marquage sur la chaussée sont planifiés par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie et les mécanismes de contrôle mis en place consistent en la tenue d'un calendrier des routes à parcourir.

Pour permettre aux requérants d'exercer un suivi sur les services rendus, l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie leur transmet et ce, entre la mi-avril et la mi-juillet, une évolution du degré d'avancement des travaux à une fréquence hebdomadaire. Cette information ne permet toutefois pas aux requérants de savoir à quel endroit les travaux ont été faits. Il est donc difficile pour eux de corroborer si l'information reçue correspond aux travaux réellement effectués, à moins d'en faire une demande spécifique.

Pour ce qui est du contrôle sur le coût des services rendus pour l'ensemble des services offerts par le biais du budget de « charges interunités », il est inexistant. En effet, selon les informations obtenues, le coût moyen des services rendus n'a pas été déterminé par le fournisseur de services. Par conséquent, les requérants ne reçoivent pas périodiquement un état du coût des services rendus par le fournisseur de services pour leur permettre de contrôler les dépenses réelles qu'ils assument. Nous sommes d'avis qu'un tel exercice devrait être effectué pour permettre aux requérants d'exercer un contrôle sur les coûts.

En conclusion, il nous apparaît important dans une optique de service à la clientèle, que les requérants puissent confirmer la quantité de services reçus et leur valeur. Pour cette raison, nous sommes d'avis que les fournisseurs de services devraient fournir des informations suffisamment détaillées aux requérants pour qu'ils puissent être en mesure de rapprocher la valeur des services reçus avec les « charges interunités » assumées par eux.

RECOMMANDATION

3.4.1.B. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rosemont–La Petite-Patrie de produire annuellement aux arrondissements requérants un bilan des services rendus (les quantités et les coûts) afin de leur permettre de comparer la valeur des services reçus au regard des « charges interunités » assumées par eux.

RÉPONSES DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.4.1.B. **Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve**

1. Produire un bilan détaillé des services rendus et de la valeur de ceux-ci pour chacune des unités requérantes sur une base annuelle;
2. Comparer annuellement la valeur des services rendus par rapport aux charges interunités imputées à chacune des unités requérantes;
3. Évaluer la faisabilité de revoir la répartition des charges interunités.
(Échéancier prévu : annuellement avant le 15 mars)

Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie

Actuellement, selon les informations dont nous disposons, le vérificateur souhaite tout d'abord la réalisation d'un inventaire de l'ensemble des actifs, afin d'établir la base de répartition des charges interunités. Par la suite, l'établissement du prix de revient pour l'ensemble des activités de la Division de l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée afin de faire le suivi des services rendus. Finalement, avec ces données, faire le bilan annuel des services rendus.

Les recommandations 3.2.B. et 3.4.1.B. requièrent une révision majeure du modèle de gestion de la Division de l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée. Actuellement, l'équipe de l'arrondissement n'est pas outillée pour entreprendre un mandat de cette ampleur comportant un grand volet comptable. L'une des premières étapes consiste à une évaluation des méthodes de calcul la plus simple à mettre en place, comme les quantités et la désuétude et analyser l'équipe requise affectée à ce suivi. L'accompagnement du Service de la performance organisationnelle pour cette démarche serait souhaité.
(Échéancier prévu : le plan d'action sera transmis par le Service de la performance organisationnel et l'arrondissement le 30 juin 2019)

3.4.2. SERVICES RENDUS DONNANT LIEU À DE LA FACTURATION INTERNE

3.4.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Tout comme les services rendus par le biais d'une « charge interunités », nous avons recherché l'existence de mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que les services ont été rendus comme demandé. Il est à noter qu'aux fins de notre audit, nous avons considéré uniquement les services rendus à l'interne par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie. Nous n'avons pas considéré les services facturés par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve puisqu'ils étaient négligeables en volume et en valeur.

Pour l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, la procédure de facturation interne

qui nous a été décrite est celle produite par le Service des finances. Elle permet au fournisseur de services de démontrer qu'il rend les services comme prévu et au requérant d'exercer un réel contrôle. Ainsi :

- lors de la réception d'une demande de services provenant d'un requérant, une estimation des coûts des travaux est préparée par le fournisseur de services. L'estimation des coûts est transmise au requérant pour approbation par un gestionnaire autorisé comme le prévoient les règles de délégation de pouvoirs;
- la réception de l'estimation des coûts (préparée par le fournisseur de services) avant le début des travaux et d'une clé comptable à partir de laquelle les services rendus seront facturés. Cela constitue en quelque sorte, une entente convenue pour les services demandés;
- suite à l'exécution des travaux, une facture est transmise au requérant;
- le requérant dispose d'un délai de 15 jours pour contester le montant facturé;
- après ce délai, il est réputé avoir accepté d'assumer la dépense et le fournisseur de services peut préparer l'écriture de journal et la transmettre au Service des finances pour sa saisie aux livres.

Selon cette procédure, le requérant approuve le coût des travaux avant leur réalisation. Après la réalisation des travaux, il a aussi la possibilité de contester la facture avant que l'écriture de journal ne soit enregistrée.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons évalué le respect de cette procédure de facturation interne, à partir d'une sélection de 24 demandes de services exécutées au cours de l'année 2016 et des 9 premiers mois de 2017. Pour ces 24 demandes, nous avons examiné l'application de la procédure de facturation interne, au regard des contrôles suivants :

- l'estimation des coûts produite avant l'exécution des travaux;
- l'approbation obtenue (par le biais de la transmission de la clé comptable);
- le report aux livres.

À la suite de nos travaux, nous avons donc observé les résultats présentés au tableau 4 ci-dessous.

TABLEAU 4 – APPLICATION DE LA PROCÉDURE DE FACTURATION INTERNE POUR LES SERVICES D'ENTRETIEN DE L'ÉCLAIRAGE, DE LA SIGNALISATION ET DU MARQUAGE

RÉSULTAT	ESTIMATION DES COÛTS PRODUITE	ESTIMATION DES COÛTS PRODUITE AVANT L'EXÉCUTION DES TRAVAUX	CLÉ COMPTABLE OBTENUE AVANT L'EXÉCUTION DES TRAVAUX	REPORT DU MONTANT FACTURÉ AUX LIVRES COMPTABLES
Oui	15	4	2	24
Non	9	8	19	0
Pas d'évidence	0	3	3	0
	24	15	24	24

Voici l'analyse qui en découle :

- Nous avons retracé des estimations des coûts uniquement pour 15 cas. Nous avons été en mesure de corroborer qu'elles avaient été préparées avant l'exécution des travaux dans seulement 4 cas. Nous comprenons par ce constat que la plupart des estimations des coûts sont préparées après l'exécution des travaux et correspondent plutôt à une facture ou encore qu'aucune estimation des coûts n'a été préparée. Par conséquent, nous constatons dans la majorité des cas que des travaux sont réalisés sans qu'une estimation au préalable ait été effectuée et approuvée en bonne et due forme;
- Nous avons obtenu l'évidence que l'estimation des coûts avait été approuvée et la clé comptable obtenue au préalable, pour seulement 2 requêtes sur les 24 examinées. Dans 3 cas, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la conformité du processus puisque nous n'avions pas les documents démontrant la date à laquelle les travaux ont été exécutés, alors que pour les 19 requêtes restantes, les travaux ont été exécutés avant que l'approbation des travaux et la clé comptable aient été obtenues;
- Pour ce qui est de l'approbation par un gestionnaire autorisé du requérant, nous n'avons pas été en mesure de valider cet aspect puisque les approbateurs ne sont pas toujours identifiables, étant donné que leur signature n'est pas toujours lisible et que leur nom n'est pas inscrit en caractère d'imprimerie;
- Le report aux livres comptables du montant facturé a été effectué dans tous les cas.

Ces constats nous permettent d'affirmer que la procédure de facturation interne n'est généralement pas suivie. La notion de l'urgence de l'exécution des travaux est généralement invoquée pour justifier le non-respect de la procédure.

De plus, afin d'évaluer l'impact du non-respect de la procédure, nous avons plus spécifiquement examiné 12 demandes de services additionnelles, pour lesquelles le délai entre l'exécution des travaux et le report de la dépense aux livres nous apparaissait anormalement élevé.

Pour 11 cas, nous avons constaté des délais variant entre 322 et 611 jours pour obtenir l'approbation du paiement par les requérants (la clé comptable). L'examen des dossiers nous a révélé que le report de la dépense aux livres a été effectué tardivement, puisque les requérants n'avaient pas approuvé l'estimation des coûts avant l'exécution des travaux et n'avaient pas communiqué la clé comptable nécessaire à la facturation. Une telle situation a nécessité plusieurs relances auprès des requérants avant de pouvoir enregistrer la transaction au système comptable. Pour ce qui est du 12e cas, nous n'avons pas été en mesure de corroborer la date d'approbation puisqu'aucun document n'a pu nous être fourni.

Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné à la section 3.3 de ce rapport, nous avons constaté au cours de nos travaux que les demandes des requérants pouvaient avoir plusieurs portes d'entrée (par téléphone, par courriel à un des employés). Selon les personnes rencontrées, cette situation explique que nous n'avons pu retracer les pièces justificatives appuyant la facturation interne pour quatre des requêtes (sur les 36 tests) ayant fait l'objet de notre examen, puisqu'ils étaient classés dans les courriels des employés les ayant pris en charge. Pour deux de ces cas, les employés avaient quitté la Ville. Selon nous, un tel fonctionnement présente un risque que le traitement d'une demande soit retardé, advenant l'absence d'un employé, ce qui peut avoir un impact sur la satisfaction de la clientèle. Nous sommes d'avis que l'arrondissement devrait se doter d'une boîte courriel dédiée à la réception de toute documentation entourant les demandes de services, de façon à ce que plus d'un employé puisse y accéder.

En conclusion, nos travaux ont démontré, pour les services ayant fait l'objet de facturation interne, que le fournisseur de services n'est pas en mesure de démontrer qu'il rend les services comme prévu et que le requérant n'effectue pas le contrôle qu'il devrait exercer. Nos travaux nous ont de plus démontré que le non-respect de la procédure était directement relié avec des délais anormalement élevés d'enregistrement des transactions. Ainsi, afin de réduire le temps consacré à la relance des requérants et par conséquent, optimiser le temps consacré aux opérations, nous croyons que l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie devrait prendre des mesures appropriées pour faire respecter la procédure de façon plus rigoureuse.

RECOMMANDATIONS

- 3.4.2.B. Nous recommandons à l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de prendre les mesures nécessaires pour appliquer les procédures de facturation internes en vigueur avec toute la rigueur nécessaire, et ce, dans le but de récupérer les crédits budgétaires attribuables aux services rendus.**

3.4.2.C. Nous recommandons à l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de revoir son processus de traitement des demandes afin de s'assurer de documenter les traces de l'approbation du requérant visant à obtenir la clé comptable pour imputer la dépense et de démontrer clairement que l'approbation a été obtenue par une personne autorisée.

3.4.2.D. Nous recommandons à l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de se doter d'une boîte courriel dédiée à la réception des requêtes et de toute documentation associée faisant l'objet de facturation interne afin d'améliorer le service à la clientèle, et ce, sans égard aux mouvements de personnel.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.4.2.B. **Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie**
Le formulaire d'estimation des travaux sera modifié pour inclure l'approbation de la personne autorisée et l'inscription de la clé comptable (3.4.2.C.) qui sera obligatoire à la réalisation des travaux permettra un meilleur suivi des paiements de factures. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.4.2.C. **Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie**
Le formulaire d'estimation des travaux sera bonifié afin de démontrer plus clairement l'approbateur qui autorise les travaux et la dépense de ceux-ci. Le nom en lettres carrées et le titre de l'emploi occupé seront ajoutés au formulaire déjà existant et seront exigés avant l'exécution des travaux. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.4.2.D. **Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie**
Une demande sera acheminée aux technologies de l'information afin de demander la création d'une boîte courriel destinée à recevoir les demandes de travaux pour chacune des sections de la division soient :

- l'éclairage de rues et de parcs;
- les feux de circulation et signalisation lumineuse;
- la signalisation écrite;
- le marquage sur la chaussée.

Celles-ci seront utilisées pour recevoir les demandes des clients (arrondissements et services) et un gestionnaire de la boîte sera assigné pour s'assurer qu'il y a toujours une prise en charge.

Une boîte courriel destinée aux traitements de la facturation interne (estimations et factures) sera créée. Celle-ci sera administrée par le personnel de soutien administratif. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.5. SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE

3.5.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

La réalisation de sondages de satisfaction de la clientèle permet d’évaluer les services rendus sur différents aspects. Ils permettent :

- d’obtenir une rétroaction sur les services rendus;
- de confirmer les attentes des clients;
- de déterminer des possibilités d’amélioration des services.

Pour que la collecte de données soit adéquate, un sondage doit être composé de questions pertinentes, neutres et clairement énoncées. La clientèle sondée peut être choisie par le biais d’un échantillonnage. Pour être utiles, les informations recueillies doivent être analysées et permettre de prendre des décisions éclairées contribuant à l’amélioration des services rendus. Les actions à mettre en œuvre pour améliorer le service à la clientèle devraient se retrouver dans un plan d’action.

Nos travaux ont donc consisté à évaluer, pour les services interunités audités, dans quelle mesure des mécanismes avaient été mis en place pour évaluer la satisfaction de la clientèle.

SERVICES TECHNIQUES ET DE SOUTIEN LOGISTIQUE AUX INSTALLATIONS (ENTREPÔT CHAUCHEAU)

Pour l’arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, un processus a été mis en place pour évaluer la satisfaction de la clientèle sollicitant des services de prêt de matériel.

À partir des DLM dont le service a été rendu, des sondages téléphoniques sont réalisés chaque semaine, auprès des requérants. Cette tâche a été assignée aux régisseurs (les responsables de la gestion des opérations) et, l’amélioration du service à la clientèle est un des critères d’évaluation de leur rendement.

Les formulaires de sondages que nous avons examinés visaient à évaluer :

- la qualité du Service à la clientèle lors de la réservation;
- l’heure d’arrivée de la livraison;
- la courtoisie des employés de livraison;
- le bon déroulement de la livraison;
- l’exactitude des quantités et des items confirmés et livrés;
- l’état du matériel livré.

Nous avons aussi observé que deux gabarits de formulaires étaient utilisés. Sur le premier, la date de l'appel et l'identification du sondeur (le régisseur) sont inscrites de même que le numéro de la DLM, et les coordonnées de la personne sondée (le requérant). Sur le deuxième gabarit, l'identification du régisseur responsable apparaît, mais il n'y a aucune évidence que le sondage a été réalisé par cette personne et la date à laquelle le sondage a été réalisé n'est également pas indiquée. Selon les informations obtenues, les sondages téléphoniques servent à évaluer la performance des régisseurs et permettent aussi de prendre le pouls de la satisfaction des clients desservis.

D'une part, nous n'avons retracé aucun document démontrant l'analyse des résultats obtenus, en vue d'établir un plan d'action visant à améliorer le Service à la clientèle. D'autre part, considérant que ce sont les régisseurs qui remplissent les formulaires, nous croyons que cette façon de faire présente un risque d'obtenir des résultats biaisés. Pour démontrer une transparence du processus, nous croyons que les régisseurs ne devraient pas être affectés à cette tâche.

En conclusion, pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve bien qu'un processus de sondages téléphoniques a été mis en place, nous croyons qu'il n'est pas pleinement transparent et que des améliorations dans la réalisation et documentation des sondages devraient être apportées. Par ailleurs, nous croyons que la réalisation de sondages sans que les résultats soient analysés et que des actions correctives soient mises en œuvre est un exercice qui n'a pas de réelle valeur ajoutée. Nous croyons qu'un processus d'analyse des informations recueillies devrait être mis en place. Considérant que le processus en place porte uniquement sur le prêt de matériel, nous croyons qu'il pourrait aussi être étendu à l'ensemble des services rendus.

SERVICES D'ENTRETIEN DE L'ÉCLAIRAGE, DE LA SIGNALISATION ET DU MARQUAGE

Pour l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie, un sondage en ligne¹¹ aurait été réalisé en 2016 afin d'évaluer le Service à la clientèle concernant l'entretien de la signalisation écrite. Ce sondage avait pour but d'évaluer les éléments suivants :

- La compréhension des besoins de la clientèle;
- Les communications avec la clientèle;
- L'efficacité du fournisseur de services, en termes de délais;
- L'ajout de la patrouille d'entretien depuis 2013;
- La performance globale des services rendus par le fournisseur de services.

¹¹ Sur la plateforme électronique de sondages SurveyMonkey, site de sondage en ligne qui propose des sondages personnalisables ainsi qu'une série de programmes statistiques.

Lors de nos travaux, bien que nous ayons obtenu le questionnaire du sondage, nous n'avons pas obtenu l'évidence qu'il avait bien été réalisé en 2016. Nous n'avons pas non plus, obtenu d'évidence que ce sondage a fait l'objet d'une analyse par le fournisseur de services. De plus, aucun autre sondage n'aurait été réalisé en 2017.

De l'avis du gestionnaire responsable, la rétroaction de la clientèle est aussi obtenue par le biais des commentaires reçus à la suite de la prise en charge de demandes de services. Nous reconnaissons qu'il est possible d'apporter des ajustements aux services rendus, sur la base de ces commentaires, cependant nous croyons que le fonctionnement actuel n'est pas totalement impartial puisque les commentaires sont reçus sur une base volontaire et que ce n'est pas le fournisseur de services qui les a demandés.

En conclusion, pour l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, bien que des sondages auraient été réalisés en 2016 sur l'un des services rendus (la signalisation écrite) et que l'arrondissement prendrait en considération les commentaires reçus des requérants, nous croyons qu'un réel processus transparent de collecte des données et d'évaluation de la satisfaction de la clientèle n'a pas été mis en place. Nous sommes d'avis que des sondages devraient être effectués et analysés périodiquement. Cet exercice permettrait de démontrer la satisfaction de la clientèle et, s'il y a lieu, d'apporter des améliorations à la qualité du service. Nous croyons également que le processus de sondages pourrait être étendu aux autres services interunités rendus par l'arrondissement.

RECOMMANDATIONS

3.5.B. **Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de mettre en place un processus de sondages auprès des requérants couvrant l'ensemble des services rendus à l'interne, n'impliquant pas le personnel directement évalué sur ce volet afin d'assurer la transparence et la fiabilité des résultats reçus.**

3.5.C. **Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie de mettre en place des mécanismes permettant d'évaluer globalement les résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle afin d'élaborer, s'il y a lieu, des plans d'action permettant d'améliorer les aspects qui le requièrent.**

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.5.B. ***Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve***
 1. *Élaborer un questionnaire type pour chaque type de services offerts par la Division des services techniques et soutien logistique aux installations;*

2. *Évaluer, en collaboration avec le Service des technologies de l'information, la faisabilité d'implanter un système d'envoi de sondage automatisé;*
3. *Démarrer la phase de sondage au plus tard le 1^{er} août 2019;*
4. *Compiler les résultats des sondages selon les types de services;*
5. *Présenter les résultats aux unités requérantes avec le bilan annuel des services rendus. (Échéancier prévu : février à décembre 2019)*

Arrondissement de Rosemont—La Petite-Patrie

La direction de l'arrondissement fera des représentations auprès de la Direction générale, afin d'inclure les services de l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée à l'intérieur du sondage global de satisfaction des services rendus par nos partenaires internes. La Direction générale ayant identifié l'objectif suivant : « Taux de satisfaction des clients internes via un sondage intégré : taux pour chaque unité communiqué d'ici au 31 octobre 2019 » (Échéancier prévu : juin 2019)

3.5.C.

Arrondissement de Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

1. *Démarrer la phase de sondage au plus tard le 1^{er} août 2019;*
2. *Compiler les résultats des sondages selon les types de services;*
3. *Procéder à une analyse des résultats afin de mettre en place les mesures nécessaires pour améliorer les services moins performants. (Échéancier prévu : trimestriellement à compter de l'automne 2019)*

Arrondissement de Rosemont—La Petite-Patrie

Élaboration d'un plan d'action par le chef de division, à la suite de l'obtention des résultats du sondage sur les mesures d'amélioration recommandées. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.6. DIFFUSION DE L'OFFRE DE SERVICES

3.6.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

La diffusion de l'offre de services vise à informer tous les clients actuels et potentiels des services qu'ils pourraient recevoir. La diffusion vise donc à ce que tous disposent de la même information (p. ex. la nature des services offerts, le mode de fonctionnement, les procédures, le prix facturé).

Au cours de cet audit, nous avons évalué dans quelle mesure l'offre de services était clairement décrite et communiquée aux requérants par les fournisseurs de services.

Tout d'abord, nous nous serions attendus d'entrée de jeu, par souci de transparence et d'équité, que l'information sur les services offerts par les arrondissements fournisseurs

soit minimalement disponible sur le site Intranet de la Ville. Pour les deux types de services rendus examinés, nous avons plutôt constaté que l'offre des services rendus à l'interne n'était pas diffusée à l'ensemble des arrondissements, puisqu'historiquement les services sont principalement rendus aux arrondissements de l'ex-Montréal. La diffusion de l'offre de services se concentre en conséquence sur les arrondissements de l'ex-Montréal, puisque c'est pour répondre à cette clientèle que l'allocation des ressources (financières et humaines) a été établie, d'où la répartition du budget par le biais de « charges interunités ».

Ceci dit, pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, la communication d'informations concernant l'offre de services s'effectue principalement lors de rencontres statutaires regroupant les chefs de division de la culture, des sports, des loisirs et du développement social des arrondissements concernés ou par courriel.

Pour l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie, les services rendus sont connus de l'ensemble des arrondissements de l'ex-Montréal. Il n'y a pas de communication d'informations concernant l'offre de services.

Au moment de nos travaux, les deux arrondissements fournisseurs considéraient que les ressources actuellement en place, ne leur permettent pas d'absorber des demandes supplémentaires et ils n'étaient pas à la recherche de nouveaux clients à intégrer dans le partenariat de « charges interunités ».

Considérant le fait que les services sont principalement rendus en contrepartie d'une « charge interunités » avec les arrondissements requérants, l'ajout de nouveaux partenaires exigerait de revoir la répartition du budget. Si l'on se réfère au Guide technique de la préparation du budget de fonctionnement, les « charges interunités » imputées aux arrondissements-clients doivent être égales à celles du budget de l'année précédente, à moins qu'une entente n'intervienne entre l'arrondissement-fournisseur et les arrondissements-clients en statuant sur un niveau de services différent. Avant d'envisager l'élargissement de la clientèle, nous croyons que les deux fournisseurs de services doivent démontrer la bonne gestion des services interunités visés ainsi que la satisfaction de la clientèle.

Pour mesurer les coûts-bénéfices potentiels et l'intérêt à créer un nouveau partenariat pour des arrondissements qui ne sont actuellement pas desservis pour les deux services rendus à l'interne, nous sommes d'avis qu'une étude devrait être menée afin d'évaluer, si telle est l'orientation de l'administration, les économies potentielles pour la Ville. Ainsi, dans la perspective où des bénéfices seraient démontrés, l'étude devrait aussi traiter d'aspects tels que la logistique des opérations (advenant un plus grand territoire à couvrir), le mode de financement ainsi que les règles de gestion.

RECOMMANDATION

- 3.6.B.** Nous recommandons à la Direction générale, si telle est l'orientation de l'administration, de faire une étude coûts-bénéfices pour évaluer la possibilité que les services rendus à l'interne par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve (Entrepôt Chauveau) et par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie s'adressent également aux autres arrondissements afin de prendre une décision éclairée.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.6.B.** *Direction générale*
À la suite des actions qui seront entreprises pour répondre à la recommandation 3.2.B. et si telle est l'orientation de l'administration, une analyse coûts-bénéfices pour évaluer la possibilité que les services rendus à l'interne par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve (Entrepôt Chauveau) et par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie puisse être proposée également à d'autres arrondissements sera effectuée en collaboration avec le Service de la performance organisationnelle. (Échéancier prévu : juin 2020)

4. CONCLUSION

Pour accomplir certaines activités relevant de leur compétence, les services centraux et les arrondissements de la Ville ont quelques fois recours à des services offerts par d'autres unités d'affaires plutôt qu'à l'externe. C'est parce qu'ils n'ont pas l'expertise ou les ressources nécessaires que de telles décisions sont prises. Ce que recherchent les unités d'affaires lorsqu'elles requièrent de tels services, c'est la qualité, la rapidité d'exécution ainsi qu'un juste prix.

La notion de services rendus entre deux unités d'affaires est prévue à la *Charte de la Ville de Montréal* et implique qu'elles doivent s'adresser à l'instance décisionnelle de qui elles relèvent pour faire approuver leur offre de services ou accepter l'offre de services, selon le cas.

La présente conclusion porte sur les services techniques et de soutien logistique aux installations (Entrepôt Chauveau) rendus par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve et les services d'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée rendus par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie. Ainsi, nos travaux d'audit nous amènent à conclure que les pratiques de gestion en place ne sont pas suffisantes pour s'assurer que les services rendus à l'interne correspondent aux attentes des requérants, en termes de qualité, d'échéancier et de coûts. C'est dans cet esprit, pour y remédier, que nous recommandons entre autres à la Ville de :

- conclure des ententes de services entre les unités d'affaires, agissant comme fournisseur de services ou comme requérants, pour convenir des modalités de prestations de services;
- s'assurer d'obtenir l'approbation de toutes les instances concernées avant de rendre les services interunités;
- documenter et de tenir à jour les critères de répartition budgétaire, appuyant le budget de services interunités alloué aux unités d'affaires requérantes;
- préciser dans un encadrement administratif, les modalités entourant le partage et l'approbation des excédents ou déficits budgétaires générés par les services interunités;
- prévoir des mécanismes permettant d'encadrer l'énoncé des besoins des unités d'affaires requérantes, pour uniformiser la réception des demandes et faciliter la planification des demandes de services en termes de qualité et de respect des délais;
- produire annuellement un bilan des services rendus (les quantités et les coûts) pour permettre d'évaluer l'adéquation entre les services reçus et le coût assumé par les unités d'affaires requérantes;
- voir à l'application rigoureuse de la procédure de facturation interne en vigueur;
- mettre en place un processus de sondages auprès des requérants couvrant l'ensemble des services rendus à l'interne;
- évaluer globalement les résultats des sondages réalisés auprès des requérants en vue d'élaborer, s'il y a lieu, un plan d'action visant à améliorer la satisfaction de la clientèle.

Les services interunités répondent à une orientation de l'Administration municipale qui a été prise au moment de la création de la nouvelle Ville (en 2002). Cette décision devait permettre de réaliser des économies d'échelle et de préserver une expertise interne au sein de la Ville. Près de 17 ans plus tard, et considérant que le service aux citoyens est l'une des grandes priorités de l'administration, il serait pertinent d'évaluer si de telles économies d'échelle se sont concrétisées, tout en considérant la qualité des services rendus. Si telle est toujours l'orientation de l'administration, il serait approprié d'effectuer une analyse coûts-bénéfices pour évaluer la possibilité d'étendre l'offre de services à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, dans la perspective d'offrir des services de qualité au meilleur coût pour les citoyens.

5. ANNEXE

5.1. OBJECTIF ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF

S'assurer que des bonnes pratiques de gestion sont en place pour que les services rendus à l'interne correspondent aux attentes des requérants, en termes de qualité, de l'échéancier et des coûts.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- L'offre de services offerts et les règles de fonctionnement sont clairement décrites par les fournisseurs internes et communiquées aux requérants;
- Des mécanismes sont en place pour que les requérants énoncent clairement leurs besoins (la nature des travaux et la date d'échéance);
- Une entente précisant la nature des travaux, une estimation du coût et un délai prévu a été convenue entre les parties, avant le début de la prestation de services;
- Des mécanismes de contrôle sont appliqués pour s'assurer que les services ont été rendus tels que prévus;
- Des mécanismes sont en place pour évaluer l'évolution des services rendus par les fournisseurs internes (la qualité et la satisfaction).



4.2.

UTILISATION DES CONTRIBUTIONS POUR FINS DE PARCS

LE 26 FÉVRIER 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIF

S'assurer que les contributions reçues pour fins de parcs ont été utilisées aux fins prévues, conformément à la loi et aux encadrements administratifs.

RÉSULTATS

Bien que des efforts aient été investis afin de s'assurer de la conformité aux dispositions de la *Loi sur l'aménagement urbain et l'urbanisme* (LAU) en ce qui concerne l'utilisation des contributions pour fins de parcs, l'interprétation de ces dispositions présente une complexité qui nécessite l'utilisation d'outils permettant d'en faciliter son application.

Dans ce contexte, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées au regard des principaux aspects suivants :

- Pour deux arrondissements de notre échantillonnage, les contrôles visant à s'assurer de l'intégralité des sommes reçues à titre de contributions pour fins de parcs nécessitent plus d'étanchéité;
- Des situations qui soulèvent un doute quant au respect de la conformité ont été constatées dans deux arrondissements sélectionnés;
- Les rôles et responsabilités relatifs à la vérification de la conformité aux dispositions de l'article 117.15 de la LAU entourant l'utilisation des contributions pour fins de parcs ne sont pas clairement définis pour les trois arrondissements sélectionnés;
- Le processus de vérification de la conformité aux dispositions de la LAU n'est pas documenté dans le cas des trois arrondissements;
- Les trois arrondissements ne possèdent pas de directive sur la démarche à suivre pour l'application des dispositions de la LAU;
- Les décideurs ne bénéficient pas de tous les renseignements pertinents avant d'autoriser l'utilisation des contributions pour fins de parcs pour les divers projets, et ce, pour les trois arrondissements;
- La reddition de comptes ne donne pas un portrait global de l'évolution du fonds en lien avec les projets réalisés et le respect de la conformité quant à l'utilisation des sommes d'argent.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	111
2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	113
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	115
3.1. Examen de l'intégralité des contributions reçues	115
3.1.1. Contributions reçues en argent	115
3.1.2. Contributions reçues en terrain	117
3.2. Respect de la conformité de l'utilisation des contributions	120
3.2.1. Interprétation et application des dispositions de l'article 117.15 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	120
3.2.2. Autorisation du conseil d'arrondissement et renseignements fournis aux décideurs	126
3.3. Reddition de comptes	129
4. CONCLUSION	131
5. ANNEXE	132
5.1. Objectif et critères d'évaluation	132



LISTE DES SIGLES

CA
conseil d'arrondissement

LAU
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

MAMH
ministère des Affaires municipales
de l'Habitation

SAJ
Service des affaires juridiques

SGPI
Service de la gestion et
de la planification immobilière

1. CONTEXTE

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) (RLRQ, chapitre A-19.1) prévoit des dispositions légales qui permettent aux municipalités d'exiger des contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels lorsque celles-ci ont adopté un règlement prévu à cette fin. Les arrondissements que nous avons audités possèdent et appliquent depuis plusieurs années une telle réglementation. Cette réglementation a en outre fait l'objet de modifications adoptées par le conseil municipal de la Ville de Montréal (la Ville) applicable à tous les arrondissements de la Ville depuis le 19 juin 2018.

La LAU prévoit également des dispositions relatives à l'utilisation des contributions pour fins de parcs, terrain de jeux et espaces naturels par les municipalités. Plus précisément, l'article 117.15 de la LAU prévoit ce qui suit :

« Un terrain cédé en application d'une disposition édictée en vertu de l'article 117.1 ne peut, tant qu'il appartient à la municipalité, être utilisé que pour l'établissement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace naturel.

Toute somme versée en application d'une telle disposition, ainsi que toute somme reçue par la municipalité en contrepartie de la cession d'un terrain visé au premier alinéa, fait partie d'un fonds spécial.

Ce fonds ne peut être utilisé que pour acheter ou aménager des terrains à des fins de parcs ou de terrains de jeux, pour acheter des terrains à des fins d'espaces naturels ou pour acheter des végétaux et les planter sur les propriétés de la municipalité. Pour l'application du présent alinéa, l'aménagement d'un terrain comprend la construction sur celui-ci d'un bâtiment dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un parc, d'un terrain de jeux ou d'un espace naturel. »

Ainsi, la contribution pour fins de parcs peut être remise soit par un paiement en argent soit par la cession d'une parcelle de terrain. Les sommes reçues en argent doivent être déposées dans un compte prévu à cette fin¹. Comme le mentionnent les dispositions de la LAU, les sommes versées dans ce fonds spécial ou parcelles de terrains cédées à titre de contributions, ne peuvent être utilisées qu'aux fins prévues par cette même loi.

Pour la période allant de janvier 2014 au 31 août 2018, et ce, pour l'ensemble des arrondissements, les sommes récoltées et apparaissant au compte prévu à cette fin concernant les contributions pour fins de parcs versées en argent totalisaient près de 38,6 M\$ comme le montre le tableau 1. Pour les trois arrondissements audités, et pour la même période, ces sommes représentent plus du quart des contributions récoltées en argent tel qu'il apparaît au tableau 1.

¹ Poste comptable de « revenus reportés ».

TABLEAU 1 – ENCAISSEMENT DES CONTRIBUTIONS
CONTRIBUTIONS POUR FINS DE PARCS, TERRAINS DE JEU
ET ESPACES NATURELS ENCAISSÉS AU COURS DE
LA PÉRIODE DU 1^{ER} JANVIER 2014 AU 31 AOÛT 2018

ARRONDISSEMENTS	CONTRIBUTIONS ENCAISSÉES	POURCENTAGE PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES CONTRIBUTIONS ENCAISSÉES
Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	3,3 M\$	8,5 %
Le Plateau-Mont-Royal	5,0 M\$	13,0 %
Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles	2,1 M\$	5,4 %
Autres arrondissements (16)	28,2 M\$	73,1 %
TOTAL – 19 ARRONDISSEMENTS	38,6 M\$	100 %

Source : SIMON (système comptable de la Ville).

Par ailleurs, comme le montre le tableau 2, pour l'ensemble des arrondissements, et ce, pour la même période, les sommes utilisées pour différents projets (les dépenses) totalisent près de 21,8 M\$. À eux seuls, les trois arrondissements audités totalisent plus de 10 M\$ de l'utilisation des sommes provenant du fonds de parcs par rapport à l'ensemble des sommes utilisées par les 19 arrondissements. Ce qui représente près de 50 % de l'utilisation de ces contributions.

TABLEAU 2 – UTILISATION DES CONTRIBUTIONS
CONTRIBUTIONS POUR FINS DE PARCS, TERRAINS DE JEU
ET ESPACES NATURELS UTILISÉES AU COURS DE
LA PÉRIODE DU 1^{ER} JANVIER 2014 AU 31 AOÛT 2018

ARRONDISSEMENTS	CONTRIBUTIONS UTILISÉES	POURCENTAGE PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES CONTRIBUTIONS UTILISÉES
Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	2,99 M\$	13,7 %
Le Plateau-Mont-Royal	5,28 M\$	24,2 %
Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles	2,66 M\$	12,2 %
Autres arrondissements (16)	10,87 M\$	49,9 %
TOTAL – 19 ARRONDISSEMENTS	21,8 M\$	100 %

Source : SIMON (système comptable de la Ville).

En ce qui concerne les contributions en parcelles de terrains, pour les trois arrondissements, un seul dossier a fait l'objet d'une acceptation par le conseil d'arrondissement d'une cession en terrain par un tiers pour la période allant de janvier 2014 au 31 août 2018.

En vertu de l'article 131 de la *Charte de la Ville de Montréal*, la compétence entourant les dispositions prévues aux articles 117.1 à 117.16 de la LAU qui concerne les contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels, relève du conseil municipal. Cependant, le *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement (02-002)*² prévoit la délégation à tous les conseils d'arrondissement, l'application de la réglementation relative à l'article 117.1 de la LAU. Les arrondissements, par cette délégation de pouvoirs, ont donc la responsabilité de collecter les contributions pour fins de parcs par l'entremise de cette réglementation adoptée par le conseil municipal.

Selon les renseignements que nous avons obtenus des personnes rencontrées dans les unités d'affaires, en ce qui concerne l'utilisation des sommes qui sont déposées dans le fonds prévu à cette fin, celle-ci relève aussi de la responsabilité des arrondissements. Ceux-ci utilisent ces fonds pour leurs besoins locaux. En conséquence, les arrondissements se doivent d'appliquer les dispositions de l'article 117.15 de la LAU que nous avons cité auparavant.

En ce qui concerne les parcelles de terrains cédées à titre de contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels, les arrondissements sont aussi responsables de recevoir cette cession lorsque le conseil d'arrondissement (CA) a choisi cette forme de contribution.

En définitive, ces contributions représentent donc un outil de financement supplémentaire pour les arrondissements pour la réalisation des projets relatifs aux parcs, aux terrains de jeux et aux espaces naturels.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur l'utilisation des contributions pour fins de parcs. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de mission de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification, ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les contributions reçues pour fins de parcs ont été utilisées aux fins prévues, conformément à la loi et aux encadrements administratifs.

² Conseil municipal, règlement no 02-002, adopté le 18 décembre 2001.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1 du Manuel de CPA Canada – Certification et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés, 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 de janvier 2014 au 31 août 2018, mais pour certains aspects, des données antérieures à ces années ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de juin 2018 et janvier 2019.

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

- L'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve;
- L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal;
- L'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles.

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 chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à chacune des unités d'affaires concernées pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leurs mises en œuvre.

Une copie du rapport final a également été transmis à la Direction générale, au directeur général adjoint aux Services institutionnels, au directeur général adjoint au Service aux citoyens, à la directrice du Service de concertation des arrondissements ainsi qu'aux directeurs et directrices des 16 autres arrondissements non visés par nos travaux d'audit, afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. EXAMEN DE L'INTÉGRALITÉ DES CONTRIBUTIONS REÇUES

3.1.1. CONTRIBUTIONS REÇUES EN ARGENT

3.1.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

À cette étape de nos travaux, nous avons voulu savoir si des mécanismes sont mis en place afin de s'assurer de l'intégralité des contributions reçues en argent, donc, que toutes les sommes reçues à titre de contribution pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels sont déposées dans le fonds spécial (le compte de revenus reportés).

Comme nous l'avons mentionné auparavant, les contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels sont exigées en vertu d'une réglementation dont l'application relève des arrondissements. Plus précisément, pour l'arrondissement de Mercier–Hoche-laga-Maisonneuve, c'est la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises qui est responsable de l'application de cette réglementation. Pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, c'est la Direction du développement du territoire et des travaux publics. Et pour l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, c'est la Direction du développement du territoire et des études techniques.

En bref, ces directions sont responsables de déterminer si la réglementation s'applique, et dans l'affirmatif, elles s'assurent d'encaisser la contribution monétaire. En vertu de cette réglementation, la contribution pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels est donc réclamée au tiers avant de délivrer un permis de lotissement ou de construction.

Une fois la somme encaissée, la Direction des services administratifs est responsable de s'assurer que celle-ci est déposée dans le fonds spécial (le compte de revenu reporté), c'est-à-dire, le compte prévu à cette fin. Le détail des transactions effectuées dans ce compte concernant les encaissements et l'utilisation des sommes des contributions fait référence à différents numéros de dossiers reliés au processus décisionnel et aux permis. C'est à partir de ces informations que la Direction des services administratifs est en mesure de contrôler la provenance des encaissements et la conformité de l'utilisation des contributions.

Cette direction est donc responsable de la gestion financière et du maintien du fonds spécial c'est-à-dire, des sommes d'argent qui y sont déposées et des sommes qui sont utilisées. En définitive, cette direction doit s'assurer que des mécanismes sont mis en place pour s'assurer de l'intégralité des sommes déposées dans le fonds spécial.

Il est donc important qu'une communication étroite existe entre les deux directions, afin de faciliter le travail de conciliation des sommes déposées par les directions responsables des aspects financiers afin de retracer les écarts qui pourraient exister.

Nous avons donc examiné les mécanismes en place visant à s'assurer de l'intégralité des sommes déposées dans ce fonds. Nos travaux d'audit révèlent, en ce qui concerne l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, que lorsqu'une contribution pour fins de parcs est encaissée, un courriel est envoyé par la Division des permis et inspections à la Division des ressources financières et matérielles pour fins de contrôle de l'encaissement. Chaque trimestre, une conciliation du compte est effectuée et les écarts retracés sont interrogés et corrigés, le cas échéant. À notre avis, cette façon de procéder permet d'avoir une assurance raisonnable que toutes les contributions pour fins de parcs ont été comptabilisées dans le poste de revenus reportés.

Dans le cas de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, une extraction de la base de données du Bureau d'affaires pour le poste de revenus reportés est effectuée périodiquement par la Division des ressources financières. Aussi, une recherche est effectuée à partir de l'extraction, pour identifier les dossiers décisionnels relatifs aux transactions comptabilisées. Cependant, ce qui est comptabilisé est contrôlé, mais cela ne donne pas d'assurance que toutes les contributions ont été comptabilisées, les données de permis ou d'encaissement (des données sources) ne sont pas utilisées pour effectuer la conciliation du compte.

En outre, selon les renseignements obtenus de la personne rencontrée de cette division, elle travaillait au moment de nos travaux à améliorer la procédure en place.

En ce qui concerne l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, la Division des ressources financières effectue périodiquement une extraction de la base de données du Bureau d'affaires pour le poste de revenus reportés. Une recherche est alors effectuée à partir de l'extraction afin d'identifier les dossiers décisionnels qui s'y rattachent pour y inscrire les références requises lors de l'analyse du compte. Nos travaux d'audit révèlent que ce qui est comptabilisé est contrôlé, mais cela ne donne pas d'assurance que toutes les contributions ont été comptabilisées. Les données provenant des permis ou d'encaissement que l'on peut qualifier de « données sources » ne sont pas utilisées pour effectuer la conciliation du compte.

En conclusion, la procédure de contrôle mise en place par la Division des ressources financières ne permet pas de s'assurer de l'exhaustivité des contributions comptabilisées dans ce compte, du fait que les intrants ne sont pas utilisés. Cette façon de faire ne permet pas de détecter les sommes manquantes.

En conclusion, nous croyons que les arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles devraient revoir les mécanismes en place concernant la vérification de l'intégralité des sommes déposées dans le fonds spécial (les revenus reportés), afin d'apporter les améliorations nécessaires qui permettront d'assurer l'exhaustivité des données comptabilisées en procédant au rapprochement des sommes encaissées de celles comptabilisées à titre de contributions pour fins de parcs avec les données de permis ou d'encaissement (les données sources).

RECOMMANDATION

- 3.1.1.B.** Nous recommandons aux arrondissements du Plateau-Mont-Royal et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles de revoir les mécanismes en place concernant la vérification de l'intégralité des sommes déposées dans le fonds prévu à cette fin, afin de rendre les contrôles plus étanches et d'être en mesure d'assurer l'exhaustivité des contributions comptabilisées.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.1.1.B.** ***Arrondissement du Plateau-Mont-Royal***
 Au cours des derniers mois, une réflexion a été entreprise au sein de la Division des ressources financières quant à la mise en place d'une procédure pour la gestion du processus de contributions pour fins de parcs. Nous avons finalement conclu que la meilleure façon de suivre les contributions est qu'une demande d'intervention soit transmise à un membre de la Division des ressources financières et matérielles dans les dossiers affectant le Fonds de parcs. **(Échéancier prévu : février 2019)**

Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles
 Les dossiers décisionnels (décisions déléguées) visant l'approbation des frais de parcs et identifiant la somme encaissée par l'arrondissement feront l'objet d'une demande d'intervention financière adressée au conseiller en ressources financières responsable du suivi financier de la réserve pour fins de parcs.

Le conseiller dédié fera l'appariement des sommes déposées au compte de revenus reportés au regard des dossiers d'encaissement préparés par la Division des permis et inspections de l'arrondissement. Cela permettra le rapprochement des sommes encaissées de celles comptabilisées.

*En ce qui concerne les cessions de terrains (dossiers présentés au conseil d'arrondissement), le conseiller financier agira à titre de partie prenante. **(Échéancier prévu : avril 2019)***

3.1.2. CONTRIBUTIONS REÇUES EN TERRAIN

3.1.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Nous avons également voulu savoir si les contributions reçues par les arrondissements sous forme de cession de parcelles de terrain sont comptabilisées intégralement dans les livres comptables de la Ville.

La procédure concernant les contributions sous forme de cession de parcelles de terrain est différente de celle des contributions en argent. Elle nécessite plusieurs opérations avant que le terrain fasse partie de la propriété de la Ville.

Selon les documents et les renseignements obtenus, une seule contribution a fait l'objet d'une acceptation par le conseil d'arrondissement d'une cession en parcelles de terrain pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2018. C'est l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles qui a bénéficié de cette contribution.

Le CA a accepté, par résolution en 2015, cette contribution sous la forme d'une cession de parcelle de terrain.³ Les documents obtenus indiquent que la parcelle de terrain est bien devenue un parc et fait partie du domaine public suite à l'approbation de l'opération cadastrale en 2017 et de l'acte notarié datant du 1^{er} juin 2018, dont nous avons eu copie, lequel à son tour indique que le terrain est un parc et qu'il fait partie du domaine public de la Ville.

Le SGPI a produit une fiche immobilière du terrain reçu à titre de contribution. Cette fiche décrit le terrain ainsi que les paramètres afférents. La valeur du terrain indiquée est inscrite au rôle d'évaluation foncière.

Pour sa part, le Service des finances a inscrit ce terrain dans un document intitulé « Inventaire des propriétés de la Ville ». Selon les renseignements et les documents obtenus de la personne contactée à ce service, le montant inscrit dans cet inventaire sera une valeur nulle, car le terrain a été cédé gratuitement à l'arrondissement.

Toutefois, il est mentionné dans le Manuel des Normes comptables canadiennes pour le secteur public que « *...le coût des immobilisations reçues sous forme d'apport, y compris celles reçues en lieu et place de droits d'aménagement, est réputé être égal à leur juste valeur à la date de l'apport⁴* ». De plus, la norme définit la juste valeur comme suit : « *...montant de la contrepartie dont conviendraient des parties compétentes agissant en toute liberté dans des conditions de pleine concurrence* ».

En ce qui concerne l'inscription de la contribution reçue par l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles dans les livres comptables de la Ville, celle-ci nécessitait qu'une évaluation de la valeur du terrain soit effectuée pour que le Service des finances puisse comptabiliser le terrain à sa juste valeur au moment où la Ville en est devenue propriétaire, soit à la date où un acte notarié a été rédigé à cet effet, comme l'exige les Normes comptables et le Manuel de présentation de l'information financière municipale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH)⁵.

À notre avis, puisque le Service des finances est responsable à l'égard de la présentation de l'information financière et qu'à ce titre, il a l'obligation de s'assurer que l'ensemble des

3 Résolution : CA15 30 11 0351 (séance du 3 novembre 2015).

4 Date de transfert de propriété officialisée par un acte notarié.

5 Page 4-163, décembre 2017.

opérations comptabilisées le soit en conformité avec les normes comptables. Il va donc de soi que la valeur inscrite aux livres pour ces terrains doit respecter ces exigences.

RECOMMANDATIONS

- 3.1.2.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer que l'évaluation du terrain obtenu à titre de contribution pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels soit effectuée à la juste valeur, afin de permettre au Service des finances de le comptabiliser dans les livres de la Ville.**
- 3.1.2.C. Nous recommandons au Service des finances de s'assurer que l'inscription du terrain obtenu à titre de contribution pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels dans les livres de la Ville, respecte les exigences mentionnées des Normes comptables canadiennes pour le secteur public et du Manuel de présentation de l'information financière municipale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.**

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.1.2.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière***
Le Service de la gestion et de la planification immobilière s'engage à déterminer la juste valeur marchande des terrains obtenus à titre de contribution pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces à chaque fois qu'un arrondissement recevra des terrains en compensation. Pour sa mise en application, le Service de la gestion et de la planification immobilière établira un processus avec les arrondissements et le Service des finances. (Échéancier prévu : décembre 2019)
- 3.1.2.C. *Service des finances***
Suite à l'obtention de la part du Service de la gestion et de la planification immobilière de la valeur des terrains obtenus à titre de contribution pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces, le Service des finances s'assurera que l'inscription de ces terrains, dans les livres de la Ville, respecte les exigences mentionnées des Normes comptables canadiennes pour le secteur public et du Manuel de présentation de l'information financière municipale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. (Échéancier prévu : avril 2019)

3.2. RESPECT DE LA CONFORMITÉ DE L'UTILISATION DES CONTRIBUTIONS

3.2.1. INTERPRÉTATION ET APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 117.15 DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

3.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Comme nous l'avons mentionné auparavant, les dispositions de l'article 117.15 de la LAU, en ce qui concerne les contributions fournies en parcelles de terrains, prévoient qu'un :

« terrain cédé en application d'une disposition édictée en vertu de l'article 117.1 ne peut, tant qu'il appartient à la municipalité, être utilisé que pour l'établissement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace naturel. »

De même, ces dispositions en ce qui concerne les contributions fournies en argent prévoient que :

« Ce fonds ne peut être utilisé que pour acheter ou aménager des terrains à des fins de parcs ou de terrains de jeux, pour acheter des terrains à des fins d'espaces naturels ou pour acheter des végétaux et les planter sur les propriétés de la municipalité. Pour l'application du présent alinéa, l'aménagement d'un terrain comprend la construction sur celui-ci d'un bâtiment dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un parc, d'un terrain de jeux ou d'un espace naturel. »

Le site Internet du MAMH présente seulement une brève description de ces dispositions concernant l'utilisation du fonds spécial pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels.

La lecture des dispositions de l'article 117.15 de la LAU nous amène à conclure qu'elles sont rédigées en termes plus larges et nécessitent donc une démarche d'interprétation juridique face aux nombreux projets ou activités qui sont réalisés par un arrondissement. Ces dispositions fournissent donc peu de détails précis sur l'ensemble des cas qui concernent ces projets et ces activités.

Toutefois, nos travaux d'audit nous ont permis d'obtenir des arrondissements audités des documents de nature juridique reliés à l'interprétation de ces dispositions. Nous avons aussi été en mesure de retracer des documents de nature juridique produits par le MAMH. Nous avons également consulté des documents produits par le Service des affaires juridiques (SAJ) de la Ville, notamment, des bulletins juridiques à l'intention des arrondissements qui concernent l'interprétation de ces dispositions pour des situations précises. Enfin, nous avons aussi retracé une décision de 2017 de la Cour supérieure concernant un parc canin et de la question de l'accès limité à un tel parc.

En résumé, les documents que nous avons consultés concernant l'interprétation de ces dispositions mentionnent que les sommes provenant du fonds spécial pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels, ne doivent pas servir pour :

- l'entretien régulier d'un parc ou de ses équipements ou de ses végétaux (p. ex. la tonte de gazon, le nettoyage, et la peinture);
- la construction d'une patinoire couverte, d'un centre communautaire ou d'une piscine intérieure;
- l'aménagement ou le réaménagement d'un jardin communautaire;
- l'aménagement d'une saillie verdie;
- l'aménagement de fosses d'arbres sur le domaine public;
- l'aménagement d'une ruelle verte;
- l'aménagement d'une aire d'exercice pour chiens si l'accès est limité (non accessible à tous);
- du mobilier urbain qui n'est pas destiné à être installé dans un parc ou un terrain de jeux.

Nous rappelons qu'il s'agit ici d'exemples de situations liés à l'interprétation des dispositions de l'article 117.15 de la LAU. Cette liste n'est donc pas exhaustive et certains aspects de cette liste pourraient être interprétés différemment en raison des cas d'espèce. Toutefois, cette liste démontre la complexité entourant l'interprétation et l'application de ces dispositions.

En ce qui concerne les contributions sous forme de parcelle de terrain, en faisant les adaptations nécessaires avec ce que nous venons de décrire, un terrain reçu à titre de contribution, ne peut servir comme l'indique la loi « *que pour l'établissement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace naturel.* » On ne pourrait ainsi aménager le terrain obtenu à titre de contribution, notamment, en un jardin communautaire.

En regard de ces dispositions et des différents documents de nature juridiques consultés relativement à leur interprétation en vue de leur application, nous avons voulu savoir si les différents projets réalisés par les arrondissements audités soulevaient des préoccupations concernant le respect de la conformité à ces dispositions et à l'interprétation qui en est fait.

Pour ce faire, nous avons analysé les sorties de fonds reliées à l'utilisation de chacune des contributions pour les différents projets. Un sommaire décisionnel est préparé par la direction concernée de l'arrondissement. Il est ensuite approuvé par résolution par le CA afin de réaliser le projet.

Nous avons donc examiné les sommaires décisionnels pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2018, et ce, pour chacun des arrondissements audités.

Nos travaux d'audit soulèvent certains doutes liés au respect de ces dispositions pour les arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles.

En ce qui concerne l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, des sommaires décisionnels font état de travaux de réparation de clôtures dans des parcs et des terrains de jeux, du déménagement d'un jardin communautaire et de la mise aux normes d'aire d'exercices pour chiens sans qu'il soit précisé si ces aires d'exercices ont un accès limité ou non.

Dans le cas de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, un sommaire décisionnel fait état de l'aménagement d'aires d'exercices et d'agilité canine pour chiens sans qu'il soit précisé si ces aires ont un accès limité ou non.

De ces constats, nous avons voulu nous assurer qu'une démarche documentée de vérification de la conformité à la loi existait pour chaque dossier de projet ou chaque sommaire décisionnel. Or, nos travaux d'audit ne nous ont pas permis de retracer l'évidence d'une telle démarche documentée.

Nous nous sommes également interrogés sur les mécanismes en place et sur les outils utilisés pour s'assurer du respect de cette conformité. Nos travaux révèlent que les arrondissements audités ne possèdent pas de directive précise et écrite sur la procédure à suivre pour s'assurer de la conformité d'un projet à l'égard des dispositions de l'article 117.15 de la LAU concernant l'utilisation des sommes du fonds spécial.

Nos travaux soulèvent cependant que les arrondissements possèdent différents avis et documents de nature juridique liés à l'interprétation de ces dispositions pour des cas et des situations précis.

Cependant, le nombre de ces avis et documents détenus par les arrondissements ainsi que les sujets qui sont traités, varient d'un arrondissement à l'autre. En d'autres termes, aucun des arrondissements audités ne possède tous les documents de nature juridique que nous avons consultés qui concernent l'utilisation des sommes du fonds spécial pour différentes situations.

En outre, nos travaux d'audit nous ont permis de constater que seul l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve s'est doté d'une liste de contrôle visant à faciliter l'application des dispositions de l'article 117.15 de la LAU. Il s'agit d'une initiative d'un employé récemment en poste à l'arrondissement. Cette liste a été conçue à l'aide de documents et d'avis de nature juridique obtenus.

Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne initiative visant à mettre en place les bonnes pratiques. Cependant, l'examen de la liste de contrôle démontre que celle-ci ne comprend pas toutes les situations que nous avons retracées. De plus, elle indique le statut « accepté » pour les aires d'exercices pour chiens sans faire mention que l'accès à une telle aire ne doit pas être limité.

La lecture des dispositions de l'article 117.15 de la LAU ne permet pas de conclure facilement et rapidement pour tous les cas face à des projets impliquant l'utilisation des sommes du fonds spécial.

L'interprétation de ces dispositions présente des difficultés et une complexité qui nécessite à notre avis une démarche juridique afin de s'assurer du respect de la conformité. Bien qu'une liste de contrôle soit fort utile et même nécessaire, nous croyons que les arrondissements ont tout intérêt à se doter d'une directive sur la façon de procéder afin de s'assurer du respect de la conformité.

À la lumière des entrevues que nous avons menées dans les trois arrondissements, nos travaux révèlent que les rôles et responsabilités relatifs à la vérification du respect de la conformité des dispositions de l'article 117.15 de la LAU en regard de chaque projet ne sont pas clairement définis. Or, la préparation des projets reliés aux parcs, aux terrains de jeux et aux espaces naturels, lesquels engendrent l'utilisation des sommes du fonds spécial, implique plus d'une direction au sein d'un même arrondissement. Ainsi, nous croyons qu'il est nécessaire qu'un responsable au sein des directions concernées de l'arrondissement soit formellement désigné pour s'occuper de la vérification du respect de la conformité afin d'avoir l'assurance qu'elle a été effectuée.

Un seul arrondissement s'est doté d'une liste de contrôle plus détaillée afin de faciliter l'application de ces dispositions. Selon les renseignements et les documents que nous avons obtenus, la conception d'une liste présente une difficulté puisqu'elle repose sur des avis et des documents de nature juridique liés à l'interprétation de ces dispositions. Or, malgré le fait que des cas et des situations aient été traités dans des bulletins juridiques disponibles à tous les arrondissements, tous n'ont pas nécessairement accès facilement à tous les avis, les documents et les renseignements existants de nature juridique. En effet, comme nous l'avons mentionné auparavant, les avis et les documents détenus par les arrondissements varient d'un arrondissement à l'autre puisqu'un arrondissement a pu obtenir un avis juridique ou des documents de nature juridique pour une situation précise.

Or, le SAJ prépare à l'intention des arrondissements des bulletins juridiques mensuels. Des situations concernant ces dispositions ont d'ailleurs été traitées dans ces bulletins auparavant. À notre avis, vu la difficulté entourant l'interprétation de ces dispositions et les nombreuses situations liées à l'interprétation de ces dispositions que nous avons retracées, nous sommes d'avis que le SAJ pourrait dans le cadre de ses bulletins juridiques réaliser un résumé de l'ensemble de ces cas et situations afin de permettre à l'ensemble des arrondissements de concevoir une liste de contrôle visant à faciliter l'interprétation de ces dispositions et réduire le risque d'une utilisation non conforme à la loi des sommes provenant du fonds spécial.

RECOMMANDATIONS

3.2.1.B. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, du Plateau-Mont-Royal et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles de se doter d'une directive, de manière à déterminer les rôles et responsabilités pour la mise en place d'une vérification documentée de la conformité et à formaliser la démarche à suivre pour l'application des dispositions de l'article 117.15 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relatives à l'utilisation des contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels.

3.2.1.C. Nous recommandons au Service des affaires juridiques, dans le cadre de la production de ses bulletins juridiques, d'examiner la possibilité de fournir aux arrondissements un résumé de l'ensemble des cas répertoriés à ce jour, liés à l'interprétation des dispositions de l'article 117.15 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relatives à l'utilisation du fonds spécial pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels, afin de permettre aux arrondissements de se doter d'une liste de contrôle visant à faciliter l'application de ces dispositions.

3.2.1.D. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, du Plateau-Mont-Royal et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles de se doter d'une liste de contrôle à jour afin de faciliter l'interprétation et l'application des dispositions de l'article 117.15 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relatives à l'utilisation des contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.2.1.B.** *Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve*
- 1) Préparer un document définissant les rôles et les responsabilités de chacun et établissant la marche à suivre pour respecter les dispositions de la « *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* », chapitre A-19.1. (*Échéancier prévu : mars 2019*)
 - 2) Maintenir le lien de communication de l'information via les notes de service et les capsules ponctuelles d'informations au personnel concerné. (*Échéancier prévu : avril 2019*)

- 3) *Rencontrer et informer toutes les personnes susceptibles d'utiliser le Fonds de parcs, compléter les bons de commande ou de les valider. (Échéancier prévu : mai 2019)*

Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

Une réflexion est déjà en cours sur le sujet. Le rapport d'audit du Bureau du vérificateur général servira de guide et d'inspiration pour la rédaction d'une directive sur la perception des contributions ainsi que l'utilisation des contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels au sein de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal. Cette directive contiendra le processus à suivre, les rôles et les responsabilités des différents intervenants ainsi que tout document de référence nécessaire à la prise de décision. (Échéancier prévu : décembre 2019)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

L'arrondissement procédera à l'émission d'une directive portant sur l'utilisation des contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels afin de permettre aux responsables de documenter le dossier et de s'assurer que le projet que l'on veut financer via ce Fonds soit conforme aux dispositions de l'article 117.5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Celle-ci précisera les rôles et les responsabilités des intervenants au processus, les sources d'informations à consulter et autres mécanismes permettant d'atteindre cet objectif. (Échéancier prévu : octobre 2019)

3.2.1.C.

Service des affaires juridiques

Une revue de la jurisprudence récente et des avis juridiques rendus sera effectuée. L'avocate qui se chargera de ce mandat s'assurera de faire le lien avec le Service de l'urbanisme et de la mobilité pour que le guide produit par ce service soit rendu disponible aux arrondissements et qu'il puisse, si jugé requis, être modifié de manière à ce que l'information communiquée soit cohérente. Le résumé préparé par la Direction des affaires civiles du Service des affaires juridiques sera diffusé par le Bulletin juridique du mois de septembre. (Échéancier prévu : lors de la publication du Bulletin juridique de septembre 2019)

3.2.1.D.

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

- 1) *Mettre à jour le document des projets admissibles afin de le présenter aux personnes concernées. (Échéancier prévu : mars 2019)*
- 2) *Rencontrer et informer toutes les personnes concernées. (Échéancier prévu : mai 2019)*
- 3) *Maintenir le lien de communication de l'information via les notes de service et les capsules ponctuelles d'informations au personnel concerné. (Échéancier prévu : avril 2019)*

Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

Une liste de contrôle sera établie et incluse dans l'intervention financière. Une copie de cette liste sera disponible pour l'ensemble des utilisateurs dans le dossier de partage de finances, situé sur le réseau de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal.

(Échéancier prévu : décembre 2019)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

L'arrondissement préparera une liste contrôle permettant d'identifier les sources d'informations réglementaires concernant l'application de l'article 117.5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Cette liste identifiera les situations ne permettant pas un financement par le Fonds des parcs d'après les informations juridiques disponibles.

Elle identifiera aussi les situations qui sont permises selon les avis juridiques obtenus jusqu'à présent.

En cas de doute, un avis de conformité réglementaire (avis juridique) sera exigé. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.2.2. AUTORISATION DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT ET RENSEIGNEMENTS FOURNIS AUX DÉCIDEURS

3.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

À cette étape de nos travaux, nous avons voulu vérifier si les transactions impliquant l'utilisation de montants dans le fonds spécial faisaient l'objet d'un sommaire décisionnel autorisé par le CA.

L'examen des sommes provenant du fonds spécial des trois arrondissements pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2018 révèle que chaque transaction relative à un projet a fait l'objet d'un sommaire décisionnel approuvé par le CA par résolution.

Selon les renseignements que nous avons obtenus du Service des finances de la Ville, ces transactions sont examinées par ce service durant l'année et un sommaire décisionnel est exigé en ce qui concerne l'utilisation des sommes de ce fonds spécial.

Toutefois, nos travaux d'audit révèlent que l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve utilise dans certains cas un sommaire décisionnel qui comprend une procédure différente. Il est approuvé par le CA comme à l'habitude, cependant il s'agit d'un sommaire décisionnel présentant une somme générale approuvé à l'avance par le CA visant la réalisation de projets à venir. La somme autorisée est en quelque sorte une enveloppe

maximale. Par la suite, une transaction liée à l'utilisation des sommes du fonds est autorisée par un gestionnaire à l'aide d'un bon de commande qui réfère à ce dernier.

L'examen d'un sommaire décisionnel pour l'année 2018 utilisant cette procédure démontre que celui-ci comprend une liste de projets proposés, notamment, l'achat de végétaux, l'ajout de mobilier urbain, des travaux d'aménagement de clôtures dans divers parcs et la mise aux normes des aires d'exercices pour chiens.

En outre, nos travaux d'audit révèlent à l'examen des bons de commande liés à ce sommaire décisionnel que plusieurs de ceux-ci concernent des travaux de réparation et d'entretien, notamment des travaux de peinture sur du mobilier de jeux dans un parc. L'utilisation des sommes du fonds spécial pour ces projets soulève un doute quant au respect de la conformité aux dispositions de l'article 117.15 de la LAU.

À notre avis, cette façon de procéder c'est-à-dire l'utilisation d'un sommaire décisionnel approuvé à l'avance visant l'utilisation prochaine de sommes provenant du fonds spécial par l'entremise de bons de commande pour des projets spécifiques présente des risques quant au respect de la conformité aux dispositions de l'article 117.15 de la LAU. Ainsi, il y a des risques que les sommes d'argent de ce fonds soient utilisées pour des fins autres que celles autorisées par la loi. Il est donc important que des mécanismes soient mis en place afin de s'assurer du respect de la conformité dans le cas où cette façon de faire est utilisée.

Par l'examen des sommaires décisionnels et des bons de commande, nous avons voulu également vérifier si les décideurs bénéficiaient de renseignements suffisants leur démontrant que l'examen du respect de la conformité a été effectué pour chaque projet et que ce projet est conforme aux dispositions de l'article 117.15 de la LAU en indiquant les raisons de cette conformité, avant d'obtenir l'autorisation de la dépense.

Bien que de façon générale, il est indiqué dans chaque sommaire décisionnel que le projet soumis est conforme aux politiques, aux règlements et aux encadrements administratifs de la Ville, l'examen effectué dans le cas des trois arrondissements ne nous a pas permis de retracer l'évidence de renseignements plus précis sur le respect de la conformité à la LAU, en raison de chaque projet en regard des dispositions de cette même loi. De ce fait, les renseignements fournis aux décideurs ne permettent pas une prise de décision éclairée pour chacun de ces projets qui leur sont soumis impliquant l'utilisation des sommes provenant du fonds spécial.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, nos travaux d'audit ne nous ont pas permis de retracer l'évidence d'une démarche documentée de la vérification de conformité de chaque projet à ces dispositions, et ce, malgré le fait que dans certains cas, les arrondissements détiennent, notamment, des avis juridiques, des documents juridiques et d'autres outils.

À notre avis, il est important que les décideurs (les élus et les gestionnaires) puissent bénéficier de renseignements pertinents et précis sur chaque dossier impliquant l'utili-

sation des sommes provenant du fonds spécial des parcs, des terrains de jeux et des espaces naturels, afin qu'ils soient en mesure de prendre une décision éclairée avant d'approuver ou d'autoriser l'utilisation des fonds prévus aux dispositions de la loi. Nous croyons qu'il est important de rassurer les décideurs en ce sens.

RECOMMANDATIONS

3.2.2.B. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve de mettre en place des mécanismes visant à s'assurer du respect de la conformité aux dispositions de l'article 117.15 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* lorsqu'un sommaire décisionnel est utilisé afin d'autoriser une dépense générale comportant une enveloppe maximale, en vue de permettre l'utilisation ultérieure de bons de commande, pour effectuer des déboursés précis autorisés par des fonctionnaires.

3.2.2.C. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, du Plateau-Mont-Royal et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles de s'assurer de fournir aux décideurs les renseignements pertinents sur le respect de la conformité aux dispositions de l'article 117.15 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour chaque dossier impliquant l'utilisation des sommes du fonds spécial, afin de favoriser une prise de décision éclairée.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.2.B. *Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve*

- 1) *Il a été décidé de ne plus appliquer cette façon de procéder. (Échéancier prévu : mars 2019)*
- 2) *Les chargés de projet ont déjà été informés de compléter leur propre sommaire décisionnel lié à leur projet respectif (ils pourront regrouper plusieurs projets de la même nature) (Échéancier prévu : mars 2019)*
- 3) *Une note de service / capsule d'information sera envoyée à toutes les personnes concernées. (Échéancier prévu : avril 2019)*

De plus, les documents seront mis à jour et seront disponibles en tout temps pour référence.

3.2.2.C. *Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve*

- 1) *Le chargé de projet doit vérifier et s'assurer que son projet respecte les règles de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.*

- 2) *Le chargé de projet doit s'assurer d'écrire dans son sommaire décisionnel que le projet est conforme aux lois.*
- 3) *Le conseiller en gestion des ressources financières doit s'assurer que le financement est clairement indiqué dans son intervention financière ainsi que dans l'aspect financier du sommaire décisionnel. (Échéancier prévu : avril 2019)*

Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

Tout dossier d'utilisation des contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels est dorénavant accompagné d'une attestation de conformité quant au respect de la conformité aux dispositions de l'article 117.15 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. (Échéancier prévu : mars 2019)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles

Dans les sommaires décisionnels impliquant l'utilisation des sommes provenant du Fonds des parcs, terrains de jeux et espaces naturels afin de financer un projet de parc, il sera précisé que l'arrondissement en a vérifié sa conformité réglementaire.

Les outils développés pour ce faire de même que la directive ci-dessus prévue en préciseront les modalités. (Échéancier prévu : octobre 2019)

3.3. REDDITION DE COMPTES

3.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées dans les trois arrondissements, la reddition de comptes relative aux contributions pour fins de parcs qui est effectuée se résume de façon générale aux actions suivantes, notamment :

- l'envoi des relevés des comptes de conciliation au directeur d'arrondissement et aux autres directeurs des unités administratives;
- la communication de certains renseignements durant l'année, de façon ponctuelle.

Cependant, malgré les efforts réalisés, nous n'avons pas retracé l'évidence d'une reddition de comptes périodique qui donne un portrait global sur l'évolution du fonds en lien avec les projets réalisés et le respect de la conformité quant à l'utilisation des sommes d'argent.

À notre avis, les contributions pour fins de parcs représentent une source de financement pour les parcs, les terrains de jeux et les espaces naturels qui n'est pas sans importance pour les arrondissements. Ces contributions ont été remises en argent ou cédées dans le cas d'un terrain par des citoyens.

RECOMMANDATION

3.3.B. Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, du Plateau-Mont-Royal et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles de mettre en place un mécanisme de reddition de comptes périodique et formel concernant les contributions pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels, afin d’informer les décideurs relativement à l’évolution du fonds et favoriser une décision éclairée.

RÉPONSES DES UNITÉS D’AFFAIRES

3.3.B. Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

- 1) *À chaque utilisation du Fonds de parcs, une mise à jour de la conciliation sera effectuée.*
- 2) *Une amélioration de la conciliation sera effectuée en 2019 en ajoutant un onglet avec de plus amples détails afin de faciliter les recherches et d’avoir un portrait global de l’évolution du Fonds.*
- 3) *La conciliation sera envoyée mensuellement aux directeurs et au directeur d’arrondissement.*
- 4) *L’analyse des revenus reportés : parcs et terrains de jeux (objet 25507) sera envoyée de façon trimestrielle au Service des finances. (Échéancier prévu : avril 2019)*

Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

L’arrondissement du Plateau-Mont-Royal s’engage à déposer, lors d’une séance ordinaire du conseil de l’arrondissement, une reddition de comptes quant à la perception et l’utilisation des contributions aux fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels. Ce dépôt devrait normalement coïncider avec le dépôt de résultats financiers. (Échéancier prévu : mai 2019)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

Annuellement, il sera présenté au conseil d’arrondissement de mars, un rapport faisant la reddition de comptes de la réserve pour fins de parcs au 31 décembre de l’année venant de se terminer.

Il précisera le solde au début de l’année (1^{er} janvier), les encaissements, les déboursés, les retours de crédit, s’il y a lieu, relatifs à la fermeture des projets et le solde au 31 décembre. (Échéancier prévu : décembre 2019)

4. CONCLUSION

Nos travaux d'audit révèlent que des efforts ont été déployés par les arrondissements afin de s'assurer du respect de la conformité aux dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) en ce qui concerne l'utilisation des sommes du fonds spécial des parcs, des terrains de jeux et des espaces naturels, notamment :

- les arrondissements audités se réfèrent à des avis juridiques relatifs à l'interprétation des dispositions de l'article 117.15 de la LAU. Ils consultent aussi certains bulletins juridiques produits par le Service des affaires juridiques;
- un arrondissement s'est doté d'une liste de contrôle visant à faciliter l'interprétation des dispositions de la LAU;
- les contrôles relatifs à la vérification de l'intégralité des contributions reçues en argent sont suffisants dans un arrondissement;
- les sommes utilisées provenant du fonds spécial pour fins de parcs sont liées à un sommaire décisionnel autorisé par le conseil d'arrondissement.

Malgré ces efforts, nos travaux d'audit ont souligné l'absence de certains encadrements qui ne nous permettent pas d'avoir l'assurance que toutes les dispositions de l'article 117.15 de la LAU ont été respectées. C'est pourquoi, à la suite des constats issus de nos travaux d'audit, nous recommandons aux arrondissements :

- d'améliorer les processus visant à s'assurer de l'intégralité des sommes reçues à titre de contributions pour fins de parcs (deux arrondissements);
- de mettre en place des mécanismes visant à faciliter l'interprétation et l'application des dispositions de l'article 117.15 de la LAU, notamment, en se dotant d'une directive sur la démarche à suivre pour l'application de ces dispositions et d'une liste de contrôle;
- de définir de façon plus précise et formelle les rôles et responsabilités relatifs à la vérification du respect de la conformité à ces dispositions;
- de documenter le processus de vérification du respect de la conformité à ces dispositions (aux trois arrondissements);
- de fournir aux décideurs les renseignements pertinents pour une prise de décision éclairée, avant qu'ils donnent l'autorisation pour l'utilisation de sommes provenant du fonds spécial, et ce, pour les divers projets qui leur sont présentés;
- de mettre en place une reddition de comptes plus complète concernant autant la réception des contributions pour fins de parcs que leur utilisation dans le cadre de différents projets.

Il est important que l'ensemble des arrondissements ait une bonne compréhension des dispositions concernées de cette loi afin de réduire le risque d'en faire une mauvaise interprétation ou une application erronée. La Ville de Montréal doit donc avoir l'assurance que les contributions sont utilisées pour les fins prévues à la loi.

5. ANNEXE

5.1. OBJECTIF ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF

S'assurer que les contributions reçues pour fins de parcs ont été utilisées aux fins prévues, conformément à la loi et aux encadrements administratifs.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- Toutes les contributions reçues par la Ville de Montréal en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont été versées intégralement dans le compte prévu à cette fin (argent et terrains);
- Les contributions pour fins de parcs sont utilisées en conformité avec la loi et les encadrements administratifs;
- L'utilisation des contributions pour fins de parcs est autorisée par les instances décisionnelles concernées;
- Une reddition de comptes est effectuée aux décideurs sur les sommes perçues à titre de contributions pour fins de parcs et sur leur utilisation.



4.3.

STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

LE 22 FÉVRIER 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIF

S'assurer que la mise en œuvre des orientations de la *Stratégie d'électrification des transports 2016-2020* est soutenue par un plan d'action comprenant des objectifs et des échéanciers précis et par des mécanismes de coordination appropriés.

RÉSULTATS

En 2016, la Ville de Montréal (la Ville) s'est dotée d'une *Stratégie d'électrification des transports 2016-2020* (ci-après « *la Stratégie* ») visant à contribuer à l'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la Ville, autant sur le plan de la collectivité que sur le plan de ses propres activités municipales. Cette Stratégie, qui fait intervenir plusieurs unités d'affaires et des partenaires externes, vise entre autres choses, la conversion des véhicules sous-compactes à moteur thermique par des véhicules entièrement électriques, le déploiement de bornes de recharge pour les véhicules de la Ville et les véhicules de ses employés, et le déploiement de 1 000 bornes de recharge publiques sur l'ensemble du territoire de la Ville. Malgré le fait que les unités d'affaires sont en voie d'atteindre les cibles qui leurs sont propres à l'horizon 2020, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées au regard des principaux aspects suivants :

- Bien qu'une unité d'affaires joue le rôle de coordonnateur de la mise en œuvre de *la Stratégie*, ce service agit davantage comme un collecteur d'informations en lien avec le suivi des actions à réaliser, sans avoir l'autorité nécessaire pour assurer la réalisation et l'atteinte de résultats spécifiques;
- La mise en œuvre de *la Stratégie* se fait sans qu'un réel plan d'action n'ait été élaboré initialement et qu'une reddition de compte formelle n'ait été produite jusqu'à maintenant;
- La planification de l'entretien des bornes de recharge publiques n'a pas été élaborée;
- Les arrondissements deviennent responsables des coûts énergétiques pour la recharge des véhicules de la Ville tout comme ceux se rechargeant sur le réseau public alors que les redevances sont versées à la Ville centre;
- Il n'y a pas d'analyse approfondie de l'utilisation des bornes de recharge de la Ville faisant en sorte que leur utilisation ne peut pas être optimisée, notamment car il n'y a pas d'adéquation entre un véhicule de la Ville et une carte d'accès à une borne;
- La Ville procède au remplacement de véhicules désuets par des véhicules entièrement électriques sans valider, au préalable, s'il est possible d'installer une infrastructure de recharge à l'immeuble où le véhicule sera associé;
- L'électrification des transports est un domaine qui évolue rapidement, pourtant, une veille technologique structurée n'est en place à la Ville;
- L'arrivée sur le territoire de Montréal de bornes de recharge rapide peut remettre en question la nécessité pour la Ville d'installer jusqu'à 1 000 bornes de recharge publiques;
- La Ville ne prévoit pas être en mesure d'obtenir toutes les aides financières qu'elle pourrait avoir pour les bornes de recharge des véhicules municipaux.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	139
2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	141
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	144
3.1. Mise en œuvre de la <i>Stratégie d'électrification des transports</i>	144
3.1.1. Coordination de la mise en œuvre	144
3.1.2. Rôles et responsabilités dans la mise en œuvre des orientations	146
3.1.3. Suivi de la mise en œuvre de la <i>Stratégie d'électrification des transports</i>	158
3.1.3.1. Suivi général de la mise en œuvre de la <i>Stratégie d'électrification des transports</i>	158
3.1.3.2. Suivi de la mise en œuvre d'orientations spécifiques	160
3.2. Respect des objectifs et échéanciers de la <i>Stratégie d'électrification des transports</i>	169
3.2.1. État d'avancement de la <i>Stratégie d'électrification des transports</i>	169
3.2.2. Impact de la <i>Stratégie d'électrification des transports</i> sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre	173
3.3. Évaluation de la satisfaction de la clientèle interne et externe par rapport à la <i>Stratégie d'électrification des transports</i>	176
3.4. Reddition de comptes en lien avec la mise en œuvre de la <i>Stratégie d'électrification des transports</i>	178
4. CONCLUSION	180
5. ANNEXE	182
5.1. Objectif et critères d'évaluation	182



LISTE DES SIGLES

CSEM

Commission des services électriques de Montréal

GES

Gaz à effet de serre

km

kilomètre

kW

kilowatt

kWh

kilowatt-heure

REM

Réseau électrique métropolitain

SGPI

Service de la gestion et de la planification immobilière

SIVT

Service des infrastructures, de la voirie et des transports

SMRA

Service du matériel roulant et des ateliers

SMVT

Service de la mise en valeur du territoire

STM

Société de transport de Montréal

V

volt

1. CONTEXTE

Au Québec, en 2016, les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées au secteur du transport routier représentaient 34,4 % de l'ensemble des GES de la province¹. Alors que le gouvernement du Québec s'est fixé l'objectif de réduire d'ici 2020 les émissions de GES de 20 % sous le seuil de 1990, les émissions de GES du secteur du transport routier ont bondi de 52,3 % entre 1990 et 2016. Globalement, les émissions de GES du Québec en 2016 avaient diminué de 9,1 % par rapport à 1990, soit un peu moins que la moitié de l'objectif pour 2020². Or, pour atteindre cette cible, il est essentiel de réduire les émissions du secteur des transports.

Dans l'optique à la fois de chercher à limiter la hausse des températures en deçà de 1,5 °C et de s'adapter aux conséquences inévitables des changements climatiques, le gouvernement du Québec s'est doté d'un plan d'action (2013-2020) sur les changements climatiques³ composé de 30 priorités dont une visant à verdir le parc automobile grâce à des véhicules plus écoénergétiques et mieux entretenus.

Au-delà de l'impact du transport sur les émissions de GES et sur les changements climatiques, le transport routier, de par les émissions de particules fines, d'ozone troposphérique, de dioxyde d'azote, de monoxyde de carbone et de composés volatils, a également des impacts non négligeables sur la santé des gens, principalement en zone urbaine. Selon Santé Canada, les émissions des véhicules à moteur à essence ont été responsables en 2015 du décès prématuré de 700 personnes au pays et en plus d'être liées à des symptômes respiratoires tels que l'asthme et la bronchite⁴.

En 2015, le gouvernement du Québec a adopté le *Plan d'action en électrification des transports* (2015-2020) visant à contribuer à l'atteinte de la cible de réduction des GES du Québec⁵. Par ce plan, le gouvernement vise à atteindre la cible de 100 000 véhicules entièrement électriques et hybrides rechargeables immatriculés au Québec d'ici 2020. Afin d'encourager cette transition vers le transport électrique, le gouvernement accorde de l'aide financière aux particuliers, aux entreprises, aux organisations et aux municipalités pour l'achat ou la location à long terme de véhicules électriques ou hybrides rechargeables et pour l'installation de bornes de recharge à domicile ou sur les lieux de travail (programmes Roulez vert - Volet roulez électrique et Branché au travail, administrés par Transition énergétique Québec, une société d'État).

-
- 1 Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2018. Inventaire québécois des émissions de GES en 2016 et leur évolution depuis 1990. Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Direction générale de la réglementation carbone et des données d'émissions.
 - 2 L'objectif de réduction de 20 % sous le seuil de 1990 d'ici 2020 n'est qu'un objectif intermédiaire et non une fin en soi puisque le gouvernement du Québec vise également une réduction de 37,5 % sous le seuil de 1990 d'ici 2030.
 - 3 *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques - Le Québec en action vert 2020*.
 - 4 Santé Canada, 2017. Évaluation des risques pour la santé humaine des gaz d'échappement des moteurs à essence.
 - 5 Gouvernement du Québec, 2015. *Plan d'action en électrification des transports 2015-2020 - Propulser le Québec par l'électricité*.

À l'échelle de l'agglomération de Montréal, les émissions associées à la collectivité⁶ en 2014 représentaient 14 % de l'ensemble des émissions de GES du Québec. Par rapport à 1990, les émissions de la collectivité de l'agglomération de Montréal avaient diminué en 2014 de 23 % (comparativement à 8 % sur la même période à l'échelle de la province). Le secteur des transports était responsable en 2014 de 40 % des émissions de GES de la collectivité de l'agglomération de Montréal.

Pour les activités municipales de l'agglomération de Montréal, le dernier bilan des émissions de GES présente une baisse de 23 % des émissions en 2015 par rapport à 2002 (une hausse de 8 % des émissions est toutefois observée entre 2010 et 2015). Le tiers de ces émissions de GES était associé au matériel roulant de l'agglomération de Montréal.

La Ville de Montréal (la Ville) s'est engagée en 2013 à réduire ses émissions municipales de GES de 30 % sous le seuil de 2002 d'ici 2020. Pour y arriver, elle s'est dotée d'un plan de réduction des émissions de GES 2013-2020 qui cible notamment pour les arrondissements et les villes reconstituées des réductions par l'acquisition de véhicules et d'équipements émettant moins de GES. Du côté des émissions de la collectivité, la Ville s'est également dotée d'un *Plan de réduction 2013-2020* visant une réduction de 30 % d'ici 2020 sous le seuil de 1990. Ce plan présente des pistes de solution pour atteindre cet objectif de réduction des GES notamment dans le secteur du transport routier, sans pour autant parler d'actions finales et concrètes.

En 2016, à la suite de la participation de la Ville à la 21^e Conférence des Nations unies sur les changements climatiques⁷ et à l'engagement de la Ville envers la *Déclaration du Sommet des élus locaux pour le climat*, la Ville s'est dotée d'une *Stratégie d'électrification des transports 2016-2020* (ci-après « *la Stratégie* ») qui s'appuie sur différents plans, stratégies et politiques déjà en vigueur à la Ville, notamment le *Plan de réduction des émissions de GES corporatives 2013-2020* et celui de la collectivité pour la même période, la *Politique de stationnement*, la *Politique verte du matériel roulant* et le *Plan de transport de la Ville*. La Ville s'engageait également dans le cadre de cette *Stratégie* à faire un suivi des réductions de GES attribuables à la mise en œuvre des mesures découlant des orientations. Lors de l'adoption de *la Stratégie* par le comité exécutif de la Ville en juin 2016, aucun budget de mise en œuvre n'a été présenté. Les dix orientations qui composent la *Stratégie* sont :

- Orientation 1 : Intégration des besoins d'électrification des transports dans la planification et la gestion du parc immobilier de la Ville (des bornes de recharge pour le parc de véhicules électriques de la Ville);
- Orientation 2 : Conversion du parc de véhicules municipaux thermiques vers des véhicules électriques;

⁶ La Ville de Montréal produit périodiquement un inventaire des émissions de GES pour l'ensemble de l'agglomération en distinguant les émissions de GES de toute la collectivité, soit celles associées aux activités de l'ensemble des résidents et des entreprises, commerces, industries et à la gestion des matières résiduelles, des émissions propres aux activités municipales.

⁷ Également connue sous le nom de la Conférence de Paris qui s'est tenue dans cette ville en décembre 2015.

- Orientation 3 : Mise en œuvre d'un plan d'action en développement économique visant le développement d'une filière locale en électrification des transports et en transport intelligent;
- Orientation 4 : Création d'un institut de l'électrification et des transports intelligents;
- Orientation 5 : Remplacement par la Société de transport de Montréal (STM) des autobus au diesel par des véhicules hybrides, acquisition de 52 trains Azur, électrification du parc d'autobus et participation au projet de démonstration Cité Mobilité;
- Orientation 6 : Réalisation du Réseau électrique métropolitain (REM);
- Orientation 7 : Mise en œuvre des mesures d'électrification de la *Politique de stationnement*;
- Orientation 8 : Déploiement d'un réseau de bornes de recharge (des bornes de recharge publiques);
- Orientation 9 : Mise en place d'un cadre permettant le déploiement, par l'entreprise privée, d'un réseau de véhicules électriques en libre-service;
- Orientation 10 : Collaboration soutenue avec les partenaires dans les initiatives d'électrification.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la *Stratégie d'électrification des transports* à Montréal. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de mission de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la mise en œuvre des orientations de la *Stratégie d'électrification des transports* est soutenue par un plan d'action comprenant des objectifs et des échéanciers précis et par des mécanismes de coordination appropriés.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ) 1 du Manuel de CPA Canada – Certification et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentés en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se

conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, 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 les années 2016 à 2018, soit les premières années de mise en œuvre de *la Stratégie*. Pour certains aspects, des faits remontant avant cette période ont été pris en considération afin de mieux comprendre une situation observée durant la période visée par l'audit. Nos travaux ont principalement été réalisés du mois d'octobre 2018 à décembre 2018. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'à la fin janvier 2019.

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

- Le Service de la mise en valeur du territoire (SMVT) (Direction de l'urbanisme, division de la planification des transports et de la mobilité);
- Le Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA) (division de la planification et du soutien aux opérations);
- Le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) (Direction du bureau de projet et des services administratifs, Division expertise-conseil);
- Le Service des infrastructures, de la voirie et des transports (SIVT) (Direction des transports, division du développement des transports);
- L'arrondissement de LaSalle;
- L'arrondissement de Ville-Marie;
- L'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

Il est important de préciser qu'entre la fin de la réalisation de nos travaux d'audit et la publication de ce rapport, la Ville a procédé à une réorganisation de certains services de la Ville. Étant donné que nos constats portent sur la période précédant cette réorganisation, les noms des services de cette époque sont utilisés dans ce rapport. Nos recommandations sont toutefois adressées aux services en fonction de cette réorganisation. Le tableau 1 présente la concordance entre les anciens et les nouveaux services concernés dans le cadre de cet audit. Les autres services, directions ou divisions visés par cet audit, mais non mentionnés dans ce tableau n'ont pas fait l'objet d'une réorganisation au 1^{er} janvier 2019.

TABLEAU 1 – CONCORDANCE ENTRE LES SERVICES AUDITÉS SOUS L'ORGANISATION 2018 ET SOUS L'ORGANISATION 2019

ORGANISATION 2018	ORGANISATION 2019
Service de la mise en valeur du territoire (SMVT) Direction de l'urbanisme Division de la planification des transports et de la mobilité	Service de l'urbanisme et de la mobilité Direction de la mobilité Division de la planification des transports et de la mobilité
Service des infrastructures, de la voirie et des transports (SIVT) Direction des transports Division du développement des transports	Service de l'urbanisme et de la mobilité Direction de la mobilité Division de la fonctionnalité des transports
Service des infrastructures, de la voirie et des transports (SIVT) Direction des infrastructures Division de la conception des travaux	Service des infrastructures du réseau routier Direction des infrastructures Division de la conception des travaux

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 chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la Direction générale ainsi qu'à chacune des unités d'affaires concernées, pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leur mise en œuvre. Une copie du rapport final a également été transmise à la directrice générale adjointe, Mobilité et attractivité, au directeur général adjoint, Services institutionnels, au directeur général adjoint, Service aux citoyens, à la directrice du Service concertation des arrondissements, au directeur du Service de l'environnement, aux directeurs et directrices des 16 autres arrondissements non visés par nos travaux d'audits afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

3.1.1. COORDINATION DE LA MISE EN ŒUVRE

3.1.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Tous les services audités mentionnent que la coordination de la mise en œuvre de *la Stratégie* est de la responsabilité du SMVT, principalement car c'est ce service qui compile l'avancement des actions en lien avec les orientations et qui demande aux autres services de lui fournir l'information à ce sujet. C'est également le SMVT qui a rédigé la Stratégie en 2016 et qui a préparé le sommaire décisionnel qui a été présenté au comité exécutif pour son approbation. Ce sommaire mentionne que le SIVT, le SMRA, le SGPI, le Service de l'environnement et la Direction générale sont partenaires dans *la Stratégie*.

Autre élément qui fait dire que le SMVT joue un rôle de coordination est que lors d'une réunion de suivi de la mise en œuvre de *la Stratégie*, en juillet 2018, il a présenté aux autres services et partenaires externes une révision des orientations de *la Stratégie* pour ses deux dernières années (2019-2020) étant donné que certaines orientations étaient complétées et que d'autres manquaient de précision pour être mise en application adéquatement.

Cette coordination est toutefois limitée, du point de vue même du SMVT, en raison de l'absence initialement d'un réel plan d'action pour sa mise en œuvre. Le travail du SMVT se résume davantage en une centralisation des données d'avancement des actions, qu'à un encadrement dans la réalisation de *la Stratégie*.

De par la nature même des intervenants dans *la Stratégie*, il peut être complexe pour le SMVT, sans une attribution officielle d'un rôle de coordonnateur par la Direction générale de la Ville, de jouer ce rôle. En effet, les différentes orientations à mettre en œuvre relèvent de services dans trois directions générales adjointes distinctes ou encore de partenaires externes tels que la STM ou CDPQ Infra⁸. Par exemple, le SMVT ne peut pas porter de jugement ou exiger des changements dans les choix des autobus de la STM ou dans le rythme de déploiement des nouvelles voitures du métro. Autre exemple, lors de la présentation de la mise à jour de *la Stratégie*, le SMVT a demandé à ce que chaque service concerné mette à jour les textes des orientations d'ici la mi-août 2018, afin que pour la fin septembre 2018, un plan d'action puisse être produit. En date de la fin novembre 2018, le plan d'action n'avait pas encore été produit du fait que les services n'avaient pas complété la révision des textes des orientations qui était due trois mois auparavant.

⁸ CDPQ Infra est une filiale à part entière de la Caisse de dépôt et de placements du Québec responsable de la réalisation du REM.

Cette difficulté dans la coordination de *la Stratégie* pourrait s'accroître prochainement. En septembre 2018, le conseil municipal a adopté une résolution visant la création d'une société paramunicipale, l'Agence de mobilité durable (ci-après « l'Agence »), et qui aura pour objectif de développer et de gérer, sur le territoire de la Ville, le stationnement et un réseau de bornes de recharge pour véhicules électriques. Le sommaire décisionnel appuyant cette résolution mentionne que l'Agence travaillera en concertation avec le SMVT et le SIVT pour le déploiement des bornes de recharge. Dans un tel contexte, des questions peuvent se poser quant à la capacité d'une telle entité externe d'être responsable et d'encadrer le travail qui est fait par des services municipaux en lien avec une stratégie municipale. S'il est difficile pour le SMVT de coordonner *la Stratégie* auprès d'autres services et partenaires externes, il y a lieu de se questionner sur la capacité d'une société paramunicipale à jouer un tel rôle.

Les difficultés de coordination de *la Stratégie* s'observent également par un délai de près de deux ans avant que la question de l'accès aux bornes de recharge de la Ville par des employés à des fins personnelles ne soit abordée et ce, à la demande d'un membre du comité exécutif de la Ville, et par l'absence de retour de certains services lorsque le SMVT demande de communiquer l'état d'avancement des actions à réaliser.

RECOMMANDATION

3.1.1.B. Nous recommandons à la Direction générale de nommer officiellement un responsable de la coordination de la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports* et de lui donner les pouvoirs nécessaires pour intervenir auprès des services et des partenaires paramunicipaux et externes, pour assurer la réalisation et l'atteinte des objectifs de cette stratégie.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.1.B. *Direction générale*
La Direction générale nommera M. Luc Gagnon, directeur du Service de l'urbanisme et de la mobilité, responsable de la coordination de la mise en œuvre de la Stratégie d'électrification des transports. Lors du dernier comité directeur de la Stratégie d'électrification des transports, les représentants ont approuvé l'exercice d'actualisation du document. La nouvelle mouture de la stratégie propose un plan d'action, qui vient identifier le budget octroyé, les objectifs, les indicateurs ainsi que les responsables pour chacune des orientations.
(Échéancier prévu : avril 2019)

3.1.2. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS

3.1.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

ACQUISITION DE VÉHICULES ÉLECTRIQUES (ORIENTATION 2)

Une des orientations de la Stratégie est la mise en œuvre, par le SMRA, d'une action de la *Politique verte du matériel roulant 2016-2020*, soit de remplacer 250 véhicules sous-compacts par des véhicules entièrement électriques. Depuis le 1^{er} janvier 2017, en vertu de l'article 85.5⁹ de la *Charte de la Ville de Montréal*, le SMRA s'est vu confier jusqu'au 31 décembre 2018, puis jusqu'au 31 décembre 2023, l'acquisition, l'entretien et la gestion des véhicules et des équipements ainsi que la gestion du carburant. C'est donc ce service qui identifie les véhicules à remplacer sur la base de leur désuétude et, après consultation avec les arrondissements et les services centraux, achète les véhicules de remplacement. Lorsque le véhicule à remplacer est dans la classe 134 (des véhicules sous-compacts), si l'unité d'affaires considère avoir encore besoin d'un véhicule pour le même type d'usage¹⁰, le SMRA le remplace par un véhicule de la classe 140 (des véhicules entièrement électriques). En 2018, le SMRA a procédé à l'achat de 100 voitures de marque Nissan Leaf à la suite d'un appel d'offres pour un achat par lot afin de remplacer les véhicules sous-compacts désuets identifiés. Une fois les véhicules reçus, le SMRA en fait l'inspection et les remet à l'unité d'affaires concernée.

INSTALLATION DE BORNES DE RECHARGE POUR LES VÉHICULES ÉLECTRIQUES DE LA VILLE (ORIENTATION 1)

Afin de permettre la recharge des véhicules électriques de la Ville, il est nécessaire d'avoir des bornes de recharge. En juin 2017, le SGPI avait eu une commande provenant de la Ville d'installer une cinquantaine de bornes de recharge, et ce, avant même qu'il y ait un déploiement important et structuré de véhicules électriques. Afin de simplifier l'installation et limiter les délais (le tout devait être fait sur une période d'un mois), il avait été retenu de faire des installations murales¹¹ sur des bâtiments appartenant à la Ville. Plusieurs casernes d'incendie du Service de sécurité incendie avaient alors été identifiées.

⁹ L'article 85.5 de la *Charte de la Ville de Montréal* qui permet au conseil de Ville de se déclarer compétent, pour une période de temps déterminé, relativement à l'exercice d'une compétence ou d'un pouvoir que la loi attribue à tous les conseils d'arrondissement.

¹⁰ Une unité d'affaires pourrait également choisir, considérant que ses besoins ont changé, de remplacer le véhicule désuet par un tout autre type de véhicule mieux adapté, ou pourrait également choisir de ne pas prendre de nouveau véhicule une fois le véhicule désuet retiré de la circulation.

¹¹ L'installation murale est plus facile, car il n'est pas nécessaire de réaliser des travaux de génie civil à l'extérieur pour amener par des conduites souterraines l'alimentation électrique à une borne qui serait alors sur un piédestal.

Le *Programme de développement durable dans les édifices municipaux*, inscrit au PTI 2018-2020 et sous la responsabilité du SGPI, vise notamment à implanter des bornes de recharge pour les voitures électriques de la Ville. La fiche du projet au PTI mentionne que le SGPI est responsable de fournir les installations de recharge nécessaires dans les immeubles pour les véhicules issus de la politique du SMRA qui prévoit le remplacement de 50 véhicules par année. Le programme du SGPI pour 2018-2020 vise pour sa part à installer 225 bornes de recharge pour les véhicules de la Ville et à implanter 45 bornes sur 3 ans pour la recharge des véhicules personnels des employés de la Ville.

Le SGPI est responsable d'administrer le programme, de procéder à l'autorisation du remboursement aux unités d'affaires pour les sommes encourus dans le cadre de l'installation des bornes. Ce remboursement est plafonné en fonction de règles établies et de montants maximums autorisés et communiqués aux unités par le biais d'une directive d'implantation. Le SGPI est également responsable de déposer les demandes de subvention au programme *Branché au travail du gouvernement du Québec*. L'implantation des bornes de recharge nécessite la collaboration de plusieurs intervenants notamment des gestionnaires immobiliers. Lorsqu'il s'agit d'un immeuble appartenant à la Ville ou en location par un service central, ce sont les gestionnaires immobiliers du SGPI qui interviennent. S'il s'agit d'un immeuble pour un arrondissement, c'est le gestionnaire immobilier de l'arrondissement qui prend le dossier en charge. Ainsi, le SGPI ne fait pas le suivi du projet en arrondissement, contrairement aux projets pour les services centraux, mais collige néanmoins l'information finale sur les coûts qu'il assume et sur les dates des grandes étapes de réalisation du projet. Un des arrondissements rencontrés qui a déjà exécuté des travaux d'installation de bornes dans le cadre du programme du SGPI confirme que c'est de la responsabilité de l'arrondissement de faire les démarches avec des entrepreneurs et des électriciens pour réaliser les travaux d'installation des bornes, et que le travail du SGPI est de faire la gestion du programme.

Le SGPI est également responsable de la gestion de l'entente-cadre sur trois ans (2018-2020) qui a été négociée avec un fournisseur de bornes de recharge afin d'avoir des bornes similaires et compatibles d'un édifice à un autre et de bénéficier d'un prix avantageux en raison du volume d'achat. Toutefois, l'accès à cette entente-cadre pour l'achat de bornes de recharge est limité uniquement aux projets autorisés par le SGPI. Dans le cas de l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, le SGPI a autorisé l'installation de 7 bornes de recharge pour un édifice de l'arrondissement étant donné qu'un nombre équivalent de véhicules est remplacé par le SMRA. Or, l'arrondissement souhaite en installer 8 de plus (total de 15 bornes) en prévision de l'évolution de son parc de véhicules électriques dans le futur. Le SGPI lui a confirmé qu'il ne pouvait pas acheter les bornes additionnelles sous l'entente, mais qu'il pouvait passer par ce même fournisseur pour les obtenir. L'arrondissement a ainsi obtenu une soumission de la part du fournisseur ayant l'entente avec le SGPI pour les 8 bornes non couvertes par le programme. Une comparaison entre cette soumission et l'entente-cadre avec le SGPI révèle que le fournisseur facture l'ensemble des composantes à un prix unitaire plus élevé que dans l'entente, qu'il facture le transport alors qu'il est inclus dans l'entente et qu'il propose des éléments jugés non essentiels par le SGPI et donc exclus de l'entente. En comparant la valeur de la soumission au prix

négocié dans l'entente-cadre, l'arrondissement payera les 8 bornes non couvertes dans le programme du SGPI 31 % plus cher que si elles avaient été acquises par l'entente-cadre.

Ainsi, ne pas donner accès à l'entente-cadre aux arrondissements ou aux services centraux souhaitant assumer eux-mêmes les coûts de bornes supplémentaires, engendre pour les unités d'affaires des coûts d'acquisition de bornes significativement plus élevés (pour les 8 bornes, l'arrondissement devra assumer une facture plus élevée de 9 400 \$).

RECOMMANDATION

3.1.2.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'accompagner les unités d'affaires dans l'acquisition de bornes de recharge pour des projets hors programme, et d'entamer des démarches pour doter la Ville d'une entente-cadre accessible à toutes les unités d'affaires, et ce, dans l'optique d'avoir un meilleur prix par borne et de s'assurer d'avoir des bornes fonctionnelles et compatibles entre elles.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.2.B. Service de la gestion et de la planification immobilière
Une demande a été effectuée auprès du fournisseur pour offrir un prix préférentiel à la Ville de Montréal pour les bornes de recharge qui ne sont pas éligibles à l'entente cadre du Service de la gestion et de la planification immobilière, soit des bornes installées par l'initiative d'une unité d'affaires et non en lien avec l'arrivée de véhicules électriques du parc véhiculaire, du Service du matériel roulant et des ateliers.. Cette demande est présentement étudiée par le fournisseur qui a accepté dans l'immédiat, en l'absence d'encadrement au niveau des approvisionnements, d'accorder un prix préférentiel à l'ensemble des demandes effectuées dans le cadre d'un projet de la Ville de Montréal. Les coûts seront réduits par rapport aux coûts communiqués précédemment aux arrondissements, mais seront tout de même supérieurs à ceux conclus dans l'entente-cadre.
(Échéancier prévu : mai 2019)

Une entente sera par la suite mise en place avec le Service de l'approvisionnement pour en faire bénéficier l'ensemble des projets de la Ville de Montréal. Des discussions devront avoir lieu avec le Service de l'approvisionnement afin de déterminer le meilleur cadre contractuel pour y parvenir en fonction des règles et lois en vigueur.
(Échéancier prévu : octobre 2019)

INSTALLATION DE BORNES DE RECHARGE PUBLIQUES SUR RUE OU HORS RUE (ORIENTATION 8)

L'installation des bornes de recharge sur rue est une compétence de la Ville centre depuis 2016 et reconduite en 2018 pour une période de cinq ans en vertu d'un rapatriement conformément à l'article 85.5 de la *Charte de la Ville*.

En juin 2017, à la suite d'une réunion de travail entre le SIVT et le SMVT, la direction du SIVT faisait parvenir une note interne à tous les directeurs d'arrondissement pour expliquer le partage des responsabilités entre le SMVT et le SIVT dans le programme de déploiement des bornes de recharge publiques. Ainsi, le SMVT est responsable de définir la stratégie globale de déploiement des bornes et de déterminer le nombre de bornes par année à implanter dans chaque arrondissement en fonction de sa population et de sa superficie. Une fois cette stratégie annuelle élaborée, c'est la Direction des transports du SIVT qui prend le relais. Cette dernière fait la gestion de l'installation des bornes, tandis que la Direction des infrastructures du SIVT est responsable de l'installation des bornes et de la coordination des travaux avec la Commission des services électriques de Montréal (CSEM), Hydro-Québec et un entrepreneur en électricité.

La Direction des transports du SIVT, avant de donner la consigne à la Direction des infrastructures d'entreprendre les travaux, travaille en collaboration avec cette dernière et les arrondissements pour identifier les endroits où les bornes devront être installées. Pour ce faire, la Direction des transports identifie préalablement différents endroits ayant un potentiel pour recevoir une borne de recharge. Cette liste est transmise à l'arrondissement concerné en lui demandant de valider les emplacements ou d'en proposer d'autres en fonction de critères, dont la présence d'une source électrique à proximité et une largeur de trottoir d'au moins 2,8 mètres pour maintenir une circulation sur le trottoir en arrière de la borne. La Direction des infrastructures demande aux arrondissements de retenir 25 % d'emplacements de plus que de bornes à installer étant donné qu'à la suite de la validation de la faisabilité technique du branchement par Hydro-Québec, certains sites pourraient être éliminés.

Globalement, bien que deux services interviennent, c'est le SIVT qui est considéré comme le responsable du *Programme d'acquisition et d'installation des bornes de recharge publiques* selon les informations présentées au PTI 2017-2019 et au PTI 2018-2020.

Il y a toutefois un flou quant à la responsabilité de l'entretien des bornes. Cette note interne envoyée en juin 2017 aux arrondissements précisait que le SMVT devait opérationnaliser le remplacement et la réparation des bornes de recharge le temps que le SIVT élabore une stratégie de réparation. Lors de la réunion entre les deux services pour définir leurs responsabilités respectives, deux possibilités avaient été envisagées pour cette stratégie, soit de confier l'entretien aux arrondissements comme c'est le cas avec les lampadaires et les feux de circulation, ou d'octroyer un contrat d'entretien à une firme externe. Or, dans les faits, cette stratégie n'a pas été élaborée, et c'est le SIVT qui fait la gestion et le suivi des réparations avec le fabricant des bornes. Avec l'annonce de la création de l'Agence,

l'entretien pourrait lui être confié, mais aucune décision finale n'a encore été prise à ce sujet. Selon le SIVT, en raison de l'intensité du courant électrique dans les bornes de recharge (240 volts), certaines tâches d'entretien ou de réparation doivent être faites par des électriciens agréés. Ainsi, avant de transférer l'entretien aux arrondissements ou à une société paramunicipale, il faudrait s'assurer, pour la sécurité des utilisateurs, des employés et pour la validité de la garantie, d'avoir une main-d'œuvre certifiée et formée pour ce type d'équipement.

De plus, le SIVT n'est pas outillé techniquement pour faire l'opérationnalisation de l'entretien des bornes de recharge publiques. Ce n'est pas un service technique tel qu'un service des travaux publics dans un arrondissement. Il ne possède pas d'atelier ni de lieu pour entreposer du matériel et des pièces de rechange. Le SIVT a entrepris des discussions avec la Division de l'entretien, de l'éclairage, de la signalisation et du marquage de la chaussée de l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie qui dessert l'ensemble des arrondissements de l'ex-ville de Montréal pour qu'il prenne en charge l'entretien des bornes. Il était même question que le fournisseur des bornes certifie un ou des électriciens de la Ville. Toutefois, l'arrondissement n'a pas donné suite à cette demande. Le SIVT est donc de retour à la case départ, sans stratégie pour l'entretien des bornes et en assumant lui-même cette responsabilité. Or, en l'absence d'une telle stratégie, il est possible qu'il y ait un manque de planification dans l'entretien des bornes de recharge publiques, et que la Ville ne soit pas en mesure d'assurer une réparation rapide de ces bornes, affectant du même coup la qualité du service offert aux citoyens.

Dans le cadre des bornes de recharge pour les véhicules de la Ville qui ont été installées sous le programme du SGPI, l'entretien des bornes est de la responsabilité de chaque unité d'affaires utilisant ces bornes. Bien qu'il ne s'agisse pas du même modèle de bornes que celui pour la recharge publique sur rue, il s'agit de bornes provenant du même fabricant. Il pourrait être pertinent, dans ce contexte, d'examiner la faisabilité d'encadrer l'entretien et la réparation des bornes de recharge publiques et des bornes de recharge réservées pour la Ville dans une seule et même stratégie.

Le fournisseur des bornes de recharge conserve 15 %¹² de la valeur résiduelle de chaque dollar payé par un utilisateur d'une borne publique et les taxes provinciale et fédérale. La portion restante (soit un peu plus de 70 % du dollar initial) est versée trimestriellement à la Ville sous forme de redevance par le fournisseur. Pour 2018, le SIVT a été autorisé par le conseil municipal à utiliser cette redevance pour couvrir les coûts des réparations. Pour les années subséquentes, le conseil municipal a décidé d'ajuster le budget de fonctionnement du SIVT en conséquence.

¹² Ces 15 % conservés par le fournisseur représentent des frais de transaction pour l'offre et la gestion d'un service de paiement automatisé à la borne.

RECOMMANDATIONS

- 3.1.2.C.** Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité d'élaborer une stratégie d'entretien et de réparation des bornes de recharge publiques qui permette d'assurer un entretien préventif adéquat et une rapidité d'intervention sur les bornes en cas de bris, le tout, au meilleur coût.
- 3.1.2.D.** Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité et au Service de la gestion et de la planification immobilière d'examiner conjointement la possibilité d'encadrer l'entretien des bornes de recharge publiques et de celles réservées aux véhicules de la Ville dans une seule et unique stratégie afin de centraliser l'expertise dédiée à l'entretien de toutes les infrastructures de recharge de véhicules électriques sur le territoire de la Ville.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.1.2.C.** **Service de l'urbanisme et de la mobilité**
L'entretien des bornes de recharges sur rue est maintenant sous la responsabilité du Centre de gestion de la mobilité urbaine, sous la Direction de la Mobilité. Ce centre opérationnel est responsable des feux de circulation et des équipements de systèmes de transports intelligents et possède déjà différentes procédures d'entretien pour les équipements terrains. La prise en charge des bornes de recharge électriques sera une bonification de l'offre de service du Centre de gestion de la mobilité urbaine. (Échéancier prévu : rapatriement au Centre de gestion de la mobilité urbaine : complété)
- À terme de l'entente actuelle avec le fournisseur, pour l'entretien (période de garantie), l'équipe du Centre de gestion de la mobilité urbaine procédera à un appel d'offres au début de 2020 pour assurer une maintenance constante, tant corrective que préventive des bornes de recharge électriques. L'équipe du Centre de gestion de la mobilité urbaine travaillera avec le fournisseur afin d'élaborer des plans de maintenance par type d'équipements*
- Il est à noter que suite à l'implantation de la stratégie d'entretien, une évaluation des besoins en termes de ressources sera effectuée afin de répondre aux demandes et en lien avec le vieillissement du parc de bornes de recharge. (Échéancier prévu : mars 2020)*

3.1.2.D. Service de l'urbanisme et de la mobilité

Tel que recommandé, la direction de la mobilité examinera, en collaboration avec le Service de la gestion et de la planification immobilière et le Service de matériel roulant et des ateliers, les processus actuels et proposera une solution qui met de l'avant les meilleures pratiques. (Échéancier prévu : décembre 2019)

Service de la gestion et de la planification immobilière

Une structure sera mise conjointement en place par le Service de la gestion et de la planification immobilière et le Service du matériel roulant et des ateliers, afin d'encadrer l'entretien et la réparation des stations de recharge figurant sur le réseau privé de la Ville (parc véhiculaire). Il faut mentionner que l'entretien et la réparation des bornes de recharge seront sous la responsabilité du Service du matériel roulant et des ateliers, alors que le Service de la gestion et de la planification immobilière est en support, puisqu'il se chargera des branchements et débranchements des bornes existantes qui doivent être remplacées/réparées. Ainsi, les travaux reliés à la borne seront sous la responsabilité du Service du matériel roulant et des ateliers.

Les employés en charge de l'entretien du réseau de bornes de recharge recevront les accès pour visualiser à distance le portail FLO montrant l'état des bornes du réseau privé (parc véhiculaire). (Échéancier prévu : juillet 2019)

RESPONSABILITÉ DES ARRONDISSEMENTS

Dans le cadre de l'orientation 2 portant sur le remplacement des véhicules sous-compacts par des véhicules électriques, les arrondissements sont consultés, comme mentionné précédemment, par le SMRA pour identifier les véhicules de remplacement. Dans le cadre de l'orientation 1 sur l'installation des bornes de recharge pour les véhicules électriques municipaux, les arrondissements ont la responsabilité d'identifier les immeubles où des bornes doivent être installées, d'obtenir des soumissions par des entrepreneurs, de valider la faisabilité de l'installation avec le gestionnaire de l'immeuble dans le cas d'une location et finalement de faire réaliser les travaux. Les arrondissements, comme les autres unités d'affaires, sont également responsables de l'entretien des bornes de recharge des véhicules municipaux. Toutefois, aucun encadrement n'a été mis en place pour définir l'entretien requis et la manière de le faire.

Les arrondissements ont une responsabilité dans la phase d'utilisation des véhicules électriques qu'ils n'ont pas avec les véhicules à moteur à combustion. Alors que les frais en lien avec les carburants sont sous la responsabilité du SMRA jusqu'au 31 décembre 2023 à la suite de la déclaration de compétence de la Ville en vertu de l'article 85.5 de la *Charte de la Ville*, les frais d'électricité pour les bornes de recharge des véhicules municipaux sont sous la responsabilité des arrondissements. Certes, la dépense en électricité est significative-

ment moindre que celle en essence. Le SMRA évalue qu'il en coûte annuellement entre 4,6 et 7,2 fois plus en essence qu'en électricité selon le type de véhicule à moteur thermique considéré pour un usage identique. Avec l'augmentation dans le temps du nombre de véhicules entièrement électriques dans les services centraux et les arrondissements, le coût à assumer par ces unités d'affaires ira en augmentant. De plus, lorsque la technologie permettra la mise en service de véhicules lourds électriques, si la Ville choisit de convertir sa flotte de camions à l'électricité, la consommation en électricité des unités d'affaires augmentera considérablement. Nous considérons dans ce contexte qu'il serait judicieux de s'intéresser à la question du partage des coûts d'énergie de manière préventive, soit avant que l'impact de l'électrification des transports ne modifie de manière significative les règles et les façons de faire qui prévalaient avant ce passage au tout électrique.

Pour l'orientation 8 sur les bornes de recharge publiques, les arrondissements ont des responsabilités autant dans la phase d'installation des bornes que dans la phase d'utilisation. En installation, en plus d'accompagner le SIVT dans l'identification du lieu pour une borne, les arrondissements sont responsables d'assurer la signalisation de la borne (un panneau interdisant le stationnement sauf pour les véhicules électriques ou hybrides rechargeables en recharge) et à l'enlèvement des parcomètres si l'espace requis par le véhicule en recharge remplace une place de stationnement payante¹³.

En phase d'opération, les arrondissements ont la responsabilité d'assumer les coûts de l'électricité consommée par les véhicules en recharge. L'impact de cette responsabilité est abordé à la section reliée au mode de partage des responsabilités dans *la Stratégie*.

AUTRES RESPONSABILITÉS

Les autres orientations de *la Stratégie* sont sous la responsabilité de services qui n'étaient pas dans le périmètre de cet audit ou encore d'organisations externes telles que la STM et CDPQ Infra. Leurs responsabilités ne sont donc pas abordées dans cet audit. C'est le cas notamment du Service de l'environnement qui est responsable d'évaluer les bénéfices environnementaux de la mise en œuvre de *la Stratégie*. Cette action est abordée plus loin dans ce rapport, non pas du point de vue de ce service, mais plutôt des services audités à titre de générateurs d'informations nécessaires au travail du Service de l'environnement.

¹³ Seules les places de stationnement dans l'arrondissement Ville-Marie et faisant partie de la zone définie comme étant le Centre-ville de Montréal au sens de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal* conservent les parcomètres même si elles deviennent des places pour recharge de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

ENJEUX RELIÉS AU MODE DE PARTAGE ACTUEL DES RESPONSABILITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

Sur la base du partage des responsabilités entre les services que sont le SGPI, le SIVT, le SMRA et le SMVT ainsi que les arrondissements, nous considérons qu'il est important de mettre en lumière certains enjeux qui peuvent justifier de revoir ce mode de partage des responsabilités.

Tel que mentionné précédemment, les arrondissements sont maintenant responsables du coût énergétique de l'utilisation des véhicules électriques alors que c'est le SMRA qui est responsable du coût énergétique de l'utilisation des véhicules à moteur à combustion. Dans le cadre de nos travaux, nous n'avons pas observé que ce transfert de responsabilité vers les arrondissements était accompagné d'un transfert de budget.

Les arrondissements sont également responsables de la dépense énergétique associée à l'électricité consommée par les bornes de recharge publiques. Selon l'entente entre Hydro-Québec et la Ville¹⁴, les revenus tirés de la recharge de véhicules sur le Circuit électrique Québec inc. (ci-après le Circuit électrique)¹⁵ pour des bornes qui ont été achetées par la Ville¹⁶ sont la propriété exclusive de la Ville une fois les taxes payées et les frais de transactions¹⁷ acquittés au fournisseur des bornes retenu par Hydro-Québec (AddÉnergie).

Le tableau 2 présente les revenus que la Ville perçoit ainsi par recharge (selon qu'il s'agisse d'une borne sur rue à un tarif horaire à 1,00 \$/h ou hors rue¹⁸ à un tarif unique de 2,50 \$ la session) ainsi que le coût qu'elle assume pour l'électricité consommée lors de la recharge. Il faut souligner que la tarification de l'utilisation des bornes de recharge publiques est sous la responsabilité d'Hydro-Québec qui fixe le tarif maximal qui peut être chargé pour les bornes sur le Circuit électrique et qui doit, selon l'entente, couvrir le prix de l'électricité consommée. Le SIVT a estimé, sur la base d'un mois de recharge en novembre 2018, un coût moyen en électricité par borne de 30 \$. Avec un tel coût moyen mensuel par borne, les 1 000 bornes sur rue que vise à avoir la Ville dans le cadre de la Stratégie pourraient coûter annuellement aux arrondissements en électricité la somme de 360 000 \$. Cette somme pourrait être appelée à augmenter avec une utilisation accrue des bornes de recharge.

¹⁴ Il y a eu une première entente entre Hydro-Québec et la Ville pour la période 2013-2016, qui a été renouvelée pour la période 2017-2020.

¹⁵ Le Circuit électrique appartenant à Hydro-Québec est le plus important réseau de bornes de recharge publiques au Québec, mais également dans l'Est de l'Ontario.

¹⁶ Des entreprises et des organisations présentes sur le territoire de la Ville de Montréal, comme Rona, les Rôtisseries St-Hubert et des établissements d'enseignement, ont également des bornes de recharge dans leurs stationnements qui font partie du Circuit électrique. La Ville ne touche aucun revenu de l'utilisation de ces bornes de recharge hors rue.

¹⁷ Les frais de transactions retenus par AddÉnergie sont équivalents à 15 % des revenus nets, soit les revenus de recharge moins les taxes. Des taxes sont également applicables sur les frais de transaction.

¹⁸ Les bornes hors rue sont installées par exemple dans des stationnements d'arrondissement comme celui d'une bibliothèque ou d'un complexe sportif.

À l'échelle globale de la Ville, l'utilisation des bornes de recharge sur rue au tarif horaire permet de percevoir une redevance couvrant le coût de l'électricité, et ce, même à la pleine puissance de la borne (une redevance de 0,72 \$/h versus un coût énergétique de 0,706 \$/h). Toutefois, la redevance est perçue par les services centraux (en 2018 la redevance est utilisée par le SIVT pour payer l'entretien des bornes), tandis que les coûts en électricité sont assumés par les arrondissements. Il s'agit donc d'une dépense nette pour les arrondissements. Pour les bornes de recharge hors rue où la tarification est à la session, la rentabilité dépendra de la durée de la recharge. Pour des recharges inférieures à une plage horaire entre 2,5 et 3 heures, la redevance reçue par la Ville (soit 1,799 \$ peu importe la durée de la recharge) est supérieure au coût de l'électricité. Toutefois, au-delà de ce temps de recharge, le coût de l'électricité payé par l'arrondissement dépasse le montant de la redevance. En plus d'être également assumées par les arrondissements, de telles recharges sont non rentables globalement pour la Ville.

Selon le bilan des bornes installées sur le territoire de la Ville au 5 décembre 2018, il y a davantage de bornes sur rue (556 installées dont 480 en opération) que de bornes hors rue (82 installées dont 78 en opération). Les bornes hors rue en opération ne représentent que 14 % du parc des bornes de la Ville.

TABLEAU 2 – REVENUS ET DÉPENSES LIÉS À L'UTILISATION DES BORNES DE RECHARGE PUBLIQUES

	BORNE DE RECHARGE SUR RUE	BORNE DE RECHARGE HORS RUE
REVENUS		
Frais de recharge payés par l'utilisateur (le revenu brut)	1,00 \$/h	2,50 \$/session
Taxes à verser sur les revenus de recharge	0,13 \$/h	0,326 \$/session
Frais de transaction (15 % du revenu moins taxes) pour AddÉnergie (des taxes sont applicables sur ces frais)	0,15 \$/h	0,375 \$/session
Redevance versée à la Ville	0,72 \$/h	1,799 \$/session
Dépense pour l'arrondissement (0,0981 \$/kilowatt-heure) pour une recharge selon la capacité du chargeur du véhicule électrique	7,2 kilowatts (la puissance maximale d'une borne sur rue)	6,2 kilowatts (la puissance maximale d'une borne hors rue)¹⁹
Recharge de 1 heure	0,706 \$	0,608 \$
Recharge de 2,5 heures	1,767 \$	1,521 \$
Recharge de 3 heures	2,119 \$	1,825 \$

Du point de vue de l'utilisateur, s'il doit recharger son véhicule électrique durant plus de 2,5 heures, il est plus avantageux pour lui de le faire sur une borne de recharge hors rue à tarif unique que sur une borne sur rue au tarif horaire. Nous avons examiné les recharges du troisième trimestre de 2018. Il en ressort que 91 % des recharges sur rue étaient d'une durée inférieure à 2,5 heures, tandis que cette proportion diminue à 75 % pour les bornes hors rue. Lorsqu'il est nécessaire d'effectuer des recharges de longue durée, les utilisateurs semblent favoriser les bornes de recharge hors rue.

Du point de vue de la Ville, avec une redevance de 1,799 \$ par session de recharge sur une borne hors rue et un coût d'électricité de 0,0981 \$/kilowatt-heure (kWh), il faut qu'une recharge consomme plus de 18,33 kWh pour que la redevance soit moindre que ce coût de l'électricité (une recharge non rentable pour la Ville). Sur le troisième trimestre de 2018, seulement 5,5 % des recharges sur rue étaient de plus de 18,33 kWh, comparativement à 15,4 % pour les bornes de recharge hors rue, soit trois fois plus en termes de proportion. Nous concluons donc que les bornes de recharge hors rue ne sont pas rentables du point de vue de la consommation d'électricité pour la Ville dans 15 % des cas.

¹⁹ Des véhicules entièrement électriques comme la Chevrolet Bolt ou la Tesla S ont des chargeurs intégrés respectivement de 7,2 kilowatts(kW) et de 11,5 kW, ils utilisent donc la pleine puissance des bornes de recharge sur rue et hors rue. Par contre, des véhicules comme la Nissan Leaf ont des chargeurs limités à 6,2 kWh, dans ce cas, ils n'utilisent pas la pleine puissance d'une borne de recharge sur rue, mais l'utilisent lorsqu'ils sont sur une borne hors rue. Certains véhicules ont des chargeurs limités à 3,3 kW.

En raison de la petite proportion de bornes de recharge hors rue sur l'ensemble de parcs de bornes (82 bornes hors rue installées comparativement à 556 bornes sur rue installées), nous n'aurions pas jugé pertinent de soulever ce constat de l'utilisation accrue des bornes hors rue pour les grandes recharges qui ne sont pas rentables pour la Ville. Toutefois, le SIVT considère qu'il est de plus en plus difficile de trouver des endroits sur rue pour installer les bornes répondant aux critères établis, notamment la largeur du trottoir, ou ayant un potentiel d'utilisation significatif. Le SIVT mentionne également que les arrondissements s'opposent parfois lorsque l'emplacement identifié est devant un parc ou une résidence. C'est pourquoi la décision a été prise de permettre l'installation de bornes de recharge hors rue pour les années 2019 et 2020 afin d'atteindre la cible des 1 000 bornes. Le SIVT nous a confirmé que le tarif pour ces nouvelles bornes hors rue qui seront implantées en 2019 et 2020 sera de 2,50 \$ par session comme c'est le cas actuellement. Cette décision de la Ville va accentuer une situation pouvant être défavorable pour elle et pour les arrondissements.

Il faut souligner que les arrondissements n'ont aucun contrôle sur le coût de l'électricité à payer pour les recharges sur les bornes publiques. D'un côté, c'est la Ville centre qui impose le nombre de bornes de recharge sur leurs territoires, et de l'autre côté, ce sont les utilisateurs qui vont décider de la quantité d'énergie consommée par l'utilisation qu'ils feront des bornes. Nous sommes d'avis que la Ville et les arrondissements devraient s'entendre sur un mode de partage des revenus et des dépenses (infrastructures et coûts d'opération) en lien avec les bornes de recharge publiques avant que le coût associé à l'énergie consommée par les bornes ne devienne trop important en raison de la popularité croissante pour ce type de véhicules.

RECOMMANDATION

3.1.2.E. Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité d'élaborer un modèle de partage des revenus et des coûts entre la Ville centre et les arrondissements pour l'ensemble du volet d'électrification des transports qui inclut à la fois les coûts d'acquisition des infrastructures et d'énergie pour la recharge des véhicules de la Ville (les bornes de recharge de la Ville), ceux pour la recharge des véhicules publics (les bornes de recharge publiques) et les coûts d'entretien de l'ensemble de ces bornes afin de s'assurer d'une équité envers les différentes unités d'affaires.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.E. Service de l'urbanisme et de la mobilité
Les redevances obtenues des recharges des bornes sont dédiées à l'entretien des bornes. De plus, il faut comprendre que les montants investis par la Ville-centre à l'égard de l'acquisition et de l'installation

des bornes sont de l'ordre de 3M\$ par année. Enfin, nous comprenons que le paiement des factures d'électricité est une compétence associée aux arrondissements. À l'inverse, la compétence d'installer et d'entretenir les bornes est de l'ordre de la Ville-centre. Un modèle révisé de partage des revenus et des coûts implique nécessairement un arbitrage au niveau des compétences.

Il est recommandé que le Service des finances soit mandaté sur ce dossier, en collaboration avec le Service de l'urbanisme et de la mobilité, pour la révision du modèle de partage des revenus, sachant que le tout aura une incidence sur les redevances versées de la Ville-centre aux arrondissements. (Échéancier prévu : juin 2020)

3.1.3. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

Dans cette section de notre audit, nous nous sommes intéressés à savoir si les services audités suivaient les actions à réaliser pour s'assurer de l'atteinte des résultats de *la Stratégie*.

3.1.3.1. SUIVI GÉNÉRAL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

3.1.3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Le suivi de l'ensemble de *la Stratégie* est réalisé deux fois par année par le comité des directeurs de la Stratégie qui se compose des directeurs de service du SMVT, du Service de l'environnement, du SMRA, de directeurs de direction ou de chefs de division au SIVT, au SGPI, au SMVT et au Service du développement économique, d'un représentant du Service des ressources humaines (nouveau depuis la réunion de juillet 2018), d'un représentant de la STM, un membre du comité exécutif de la Ville responsable du transport et du directeur général adjoint des Services institutionnels. Cette composition du comité des directeurs représente l'ensemble des responsables des 10 orientations de *la Stratégie* à l'exception de l'orientation 6 (Réalisation du REM). Le compte-rendu de la réunion de février 2018 mentionne qu'en « *raison des multiples récentes modifications au projet [REM], il a été jugé approprié d'attendre pour l'inscrire dans notre discussion* ». Lors de la réunion de juillet 2018, le SMVT a fait une proposition de mise à jour de la Stratégie pour ses deux dernières années (2019-2020), parmi lesquelles l'abolition de l'orientation sur le REM pour l'inclure dans une nouvelle orientation intitulée « *Collaboration soutenue avec les partenaires pour la promotion de l'électrification des transports* ».

Les réunions du comité des directeurs servent de lieu où chaque service responsable d'une orientation fait état de l'avancement des travaux sous sa responsabilité. Elles servent également à initier des discussions sur des positions de la Ville en lien avec l'électrification des transports et à mandater un ou des services à explorer plus en profondeur

des sujets. C'est le cas notamment des bornes de recharge pour les véhicules personnels des employés de la Ville. Considérant que c'est au programme du SGPI, mais que la Ville n'a pas encore de position claire à ce sujet, le responsable du transport au comité exécutif de la Ville a demandé au SMVT, lors de la réunion de juillet 2018, de lui soumettre des « *propositions pour un encadrement de l'accès aux bornes de recharge* » par les employés de la Ville pour leurs véhicules personnels.

Le comité des directeurs utilise un tableau pour faire le suivi des actions à réaliser dans chacune des orientations. C'est le SMVT, coordonnateur de *la Stratégie*, qui demande aux services concernés de mettre à jour ce tableau avant chaque réunion du comité. Ce tableau est considéré comme étant le plan d'action de *la Stratégie*. Le SMVT toutefois ne considère pas qu'il y ait un réel plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie bien que son propre document de suivi en porte le nom.

Le tableau de suivi des orientations qui fait office de plan d'action présente pour chaque orientation, des actions, un calendrier, une unité responsable, les implications financières, un suivi à savoir si l'action a été réalisée. Nos principaux constats relativement à cet outil sont les suivants :

- Certaines actions ne sont pas assez précises et spécifiques pour qu'il s'agisse d'un réel plan d'action ou encore simplement trop similaires à l'orientation à laquelle elles répondent. Par exemple, il est question de la « *mise sur pied d'un programme d'intégration de véhicules et d'équipements écoresponsables* » ou de « *déployer des bornes pour les véhicules du parc Ville* »;
- L'information financière, lorsque présente dans le tableau, donne un aperçu du budget alloué pour l'action, mais aucun suivi n'est fait sur l'état d'avancement de l'utilisation de ce budget;
- Entre les versions de février 2018 et de juillet 2018, aucune progression n'est inscrite dans le suivi de certaines actions (notamment l'orientation 8 sur les bornes de recharge publiques);
- Les actions sont ajoutées d'une version à l'autre du tableau, ce qui n'est pas propre à un plan d'action. C'est ainsi qu'entre la version de février 2018 et celle de juillet 2018, le SMRA a ajouté l'action d'augmenter de 25 % le nombre de véhicules hybrides rechargeables, et d'augmenter de 10 % le nombre de véhicules et équipements 100 % électriques;
- Certaines échéances présentées dans le plan d'action ne sont pas de véritables échéances, mais plutôt des points de départ quantifiant la situation à un moment passé dans le temps. Donc plutôt que de dire quelle cible doit être atteinte et à quel moment, le tableau mentionne d'où partait l'indicateur à une date antérieure. C'est ainsi que le SMRA mentionne dans la version de juillet 2018 du document, pour le calendrier de l'action visant le remplacement de 50 véhicules à combustion par année de 2016 à 2020 par des véhicules 100 % électriques, « *Au 1^{er} janvier 2018 est de 129 véhicules compacts et sous-compacts 100 % électriques* »²⁰.

²⁰ Extrait textuel de ce qui est inscrit au plan d'action de la mise en œuvre de la Stratégie pour l'échéance d'une action.

Comme mentionné précédemment, le SMVT a débuté une mise à jour de la Stratégie pour les années 2019 et 2020 et devait, avec la collaboration des services concernés, produire un nouveau plan d'action pour en compléter la mise en œuvre. Or, au moment de nos travaux, en novembre 2018, les travaux de cette mise à jour comptaient plusieurs mois de retard.

RECOMMANDATION

3.1.3.1.B. Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de se doter d'un réel plan d'action pour la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports* qui inclut pour chacune des actions concrètes, des cibles, des indicateurs de progression, un échéancier, un budget, et ce, afin de pouvoir faire un suivi de l'avancement de la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports*.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.3.1.B. *Service de l'urbanisme et de la mobilité*
 Lors du dernier comité directeur de la Stratégie d'électrification des transports, les représentants ont approuvé l'exercice d'actualisation du document. En plus de réviser les orientations, la nouvelle mouture de la Stratégie propose un plan d'action, qui vient identifier le budget octroyé, les objectifs et les indicateurs pour chacune des orientations.

La version actualisée de la Stratégie sera présentée au comité directeur au cours du printemps 2019 pour ensuite obtenir les validations, si nécessaire. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.1.3.2. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE D'ORIENTATIONS SPÉCIFIQUES

3.1.3.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

OUTILS DE SUIVI

Nous nous sommes attardés aux mécanismes de suivi du SGPI, du SMRA, et du SIVT pour les orientations 1, 2 et 8 respectivement de la *Stratégie*. Nous constatons que chaque service utilise des outils (principalement des fichiers Excel) pour faire le suivi des actions requises pour la mise en œuvre de l'orientation sous leur responsabilité. Nous avons noté différents écarts dans l'information figurant dans ces fichiers justifiant à notre avis qu'un meilleur contrôle et un meilleur usage soient faits de ces outils de suivi. À titre d'exemple, nous avons relevé que :

- le fichier de suivi du SGPI pour l'implantation des bornes de recharge de véhicules de la Ville contient plusieurs onglets pour le suivi global des projets, le suivi du calendrier, le suivi du budget de chaque projet. Aucun de ces onglets ne présente le même nombre total de bornes de recharge (164 bornes de recharge au suivi financier, 165 bornes de recharge au suivi du calendrier, et 161 bornes pour le suivi global des projets);
- le fichier de suivi des véhicules électriques commandé par le SMRA ne contient que 95 véhicules alors que les achats sont de 100 de marque Nissan Leaf en 2018 selon le devis 14017E11;
- le fichier de suivi des bornes de recharge publiques utilisé par le SIVT, bien que permettant de faire un suivi du coût total de l'implantation des bornes, ne donne pas toute l'information sur le coût d'achat des bornes et les coûts d'installation;
- les informations techniques relativement aux bornes de recharge publiques dans le fichier de suivi du SIVT (le numéro du parc, l'adresse physique, le numéro de série de la borne) diffèrent dans plusieurs cas des informations disponibles auprès du Circuit électrique. Parmi les différences relevées, une borne figure dans l'arrondissement Rosemont–La Petite-Patrie selon le SIVT, mais un numéro de série de borne similaire est enregistré dans l'arrondissement de Ville-Marie selon le Circuit électrique. Également, la concordance entre des numéros de parcs et des numéros de série de bornes n'est pas exacte dans une vingtaine de cas. Nous nous questionnons dans ce contexte sur la capacité d'identifier adéquatement une borne problématique et d'en corriger promptement la situation.

ANALYSE DES DONNÉES D'UTILISATION DES BORNES DE RECHARGE

Le déploiement de bornes de recharge autant pour les véhicules de la Ville par le SGPI que pour les véhicules publics par le SIVT amène la Ville à avoir accès, via le fournisseur des bornes de recharge, à une quantité importante de données sur l'utilisation des bornes. Pour chaque recharge, il est possible de connaître la date de la recharge, la quantité d'énergie consommée, la durée de la recharge, le prix facturé à l'utilisateur pour une borne de recharge publique et le numéro de la carte d'accès à la borne pour une borne de recharge de la Ville.

Le SIVT produit mensuellement un tableau présentant le nombre total de recharges par station (une station équivaut à deux bornes) et par arrondissement. Ce fichier est transmis à tous les arrondissements à titre informatif. Le SIVT mentionne utiliser également au besoin ces informations pour examiner les emplacements où des bornes pourraient être installées en fonction de l'achalandage des bornes existantes. Toutefois, les analyses ne vont pas au-delà de cet aspect.

Le SIVT nous a confirmé ne pas faire une analyse de l'utilisation trimestrielle des bornes de recharge publiques afin de s'assurer que la redevance obtenue du fournisseur des bornes est conforme au revenu brut généré par les bornes moins les déductions (les taxes et les frais de service) figurant à l'entente entre la Ville et ce fournisseur.

En l'absence d'analyse des données de recharge sur le réseau public, le SIVT n'est pas en mesure de savoir qu'il y a des recharges sur des bornes qui ne sont pas facturées aux utilisateurs, et ce, presque exclusivement sur des bornes hors rue. Uniquement pour le troisième trimestre de 2018, nous avons noté 178 recharges non facturées sur ce type de bornes sur un total de 2 751 recharges, ce qui représente 6,5 % des recharges. À l'exception de deux recharges, ces séances gratuites sont concentrées à trois endroits, dont un site qui a lui seul compte pour 70 % des recharges gratuites sur une borne hors rue. N'ayant pas d'explication pour justifier cette situation, le SIVT a questionné le fabricant des bornes. La réponse obtenue est que la recharge serait faite au moyen d'une carte d'accès privé qui a été fournie avec chaque borne pour permettre de faire des tests sur la borne une fois installée. Un tel cas de figure serait possible pour les bornes hors rue installées directement par les arrondissements avant 2016 puisqu'ils avaient pris possession directement des bornes (et donc des cartes). Les trois cas que nous avons identifiés sont bien de cette période. Le SIVT mentionne que dans ces cas, ce serait des véhicules de la Ville, possiblement des arrondissements concernés, qui utilisent les bornes publiques du Circuit électrique pour se recharger plutôt que sur les bornes de la Ville. Il s'agit dans les faits de recharges importantes en termes d'énergie avec des moyennes de 15,5 kWh, 16,4 kWh et 23,0 kWh, dont une recharge à 40,9 kWh. Une recharge de 40,9 kWh est à la limite de la capacité maximale de recharge d'une Nissan Leaf entièrement déchargée (40 kWh pour les modèles de 2018 et 2019). Dans la flotte de tous les véhicules électriques que possède la Ville, seule la Chevrolet Bolt possède une capacité de recharge plus grande (60 kWh). En date du mois d'octobre 2018, la Ville possédait 10 véhicules de ce modèle, mais aucun n'était associé à l'arrondissement où cette recharge a eu lieu. Dans ce contexte, rien ne peut garantir, s'il s'agit bien des cartes tests qui permettent ces recharges gratuites, que l'utilisation soit pour des véhicules appartenant à la Ville, et non pas pour des véhicules personnels des employés de la Ville.

Le SGPI nous a également confirmé ne pas faire d'analyse des données disponibles sur les recharges des véhicules de la Ville. Nous avons soulevé le cas d'une borne de recharge de la Ville dans un atelier municipal où nous avons observé deux sessions de recharge de 42,97 kWh et de 49,02 kWh. Le SGPI n'a pas été en mesure de nous expliquer ces deux recharges importantes dépassant la capacité des nouvelles Nissan Leaf (40 kWh) malgré que le numéro de la carte utilisée soit connu. La raison technique pour laquelle le SGPI ne peut répondre à cette question est qu'il n'existe pas à la Ville de registre qui permette d'associer une carte d'accès à une borne de recharge de la Ville et un véhicule spécifique de la Ville²¹. Dans ce contexte, ici également, rien ne peut garantir qu'il ne s'agit pas d'employés de la Ville utilisant les bornes de recharge de la Ville (donc des recharges gratuites) pour recharger leurs véhicules personnels avec des cartes qui devraient être réservées aux véhicules de la Ville. D'ailleurs, nous avons observé à un édifice de la Ville ayant plusieurs bornes de recharge, des véhicules en recharge n'ayant aucune identification visuelle permettant de confirmer qu'ils appartenaient à la Ville. Dans un cas même, il s'agissait d'un modèle de voiture électrique haut de gamme que la Ville ne possède pas dans son parc.

²¹ Il faut toutefois préciser que les cartes donnent accès uniquement aux bornes configurées à l'intérieur d'un parc de bornes, soit les bornes d'un immeuble de la Ville ou toutes les bornes d'une unité d'affaires.

UTILISATION DES BORNES DE RECHARGE DE LA VILLE POUR LES VÉHICULES PERSONNELS DES EMPLOYÉS

Au sujet de la recharge des véhicules électriques des employés sur des bornes de la Ville, le programme du SGPI prévoit l'installation sur 3 ans de 45 bornes. Toutefois, aucune encore n'a été installée. Le SMVT a été mandaté pour faire des propositions pour encadrer l'accès par les employés aux bornes issues du programme du SGPI (un exercice qui aurait dû être fait à notre avis avant d'inscrire cette action au programme du SGPI pour les bornes de recharge). Le SMVT a demandé l'appui du Service des ressources humaines dans ce dossier étant donné que le comité des directeurs jugeait qu'il y avait plusieurs enjeux relativement aux avantages que cela peut représenter pour les employés. Nous considérons que la Ville devrait rapidement statuer sur cette situation, car entre temps, il y a évidence de l'utilisation des bornes par les employés. En plus des véhicules que nous avons observés, nous avons noté deux profils de recharge sur des bornes de la Ville pouvant s'apparenter à des recharges de véhicules personnels. Ces constats sont tirés d'une analyse que nous avons faite des données de recharge effectuée à partir d'une même carte d'accès durant les mois de juin 2018 à septembre 2018 pour des bornes situées dans un atelier municipal :

- La carte est utilisée à une borne du lundi au vendredi environ de 21 h à 5 h 30 le lendemain matin (ce qui veut dire que le véhicule n'est pas en utilisation, mais stationné), puis elle est de nouveau utilisée immédiatement après sur la borne voisine pour des recharges débutant entre 5 h 30 et 6 h le matin jusqu'à 15 h 30, voire 16 h. Il n'y a pas de justificatif technique pour systématiquement, après une recharge d'une telle durée, rebrancher un véhicule électrique sur une autre borne sans l'avoir véritablement utilisé. Il peut s'agir de deux employés travaillant sur des quarts de travail différents qui utilisent la même carte de la Ville pour recharger leurs véhicules personnels respectifs;
- La même carte a été également utilisée à quelques reprises pour des recharges simultanées sur deux bornes voisines.

VEILLE TECHNOLOGIQUE

Bien que nous n'en soyons, collectivement, qu'au début de l'électrification des transports, il s'agit d'un domaine qui évolue à grande vitesse, autant dans la capacité (l'autonomie) des véhicules que dans le mode de recharge. Dans ce contexte, il nous apparaît important de s'assurer que les choix qui sont faits aujourd'hui sont les plus judicieux et appropriés, avec les connaissances disponibles, pour répondre aux besoins actuels, et ceux, au moins, à moyen terme. Nous avons ainsi cherché à savoir si dans le cadre de la mise en œuvre de *la Stratégie*, il y avait une veille technologique qui était faite de manière formelle, systématique et structurée par les différents services concernés, et si les résultats étaient partagés.

Selon le SMVT chaque service impliqué fait une veille technologique sur les sujets qui lui sont propres, et il y a une mise en commun au besoin lors des réunions du comité des directeurs. Toutefois, le tout est fait de manière ad hoc et non structuré. Par exemple, un employé au SMVT est membre, pour la Ville, du *Global EV Pilot City Programme*, relevant

de l'Agence internationale de l'énergie à Paris. Il a ainsi accès à des informations sur ce qui se fait ailleurs. Du côté du SMRA, les responsables de l'électrification des transports sont en relation avec d'autres villes à l'international pour échanger sur les technologies disponibles. Du côté du SGPI et du SIVT, il n'y a pas de veille technologique formelle, mais les employés le font sur une base volontaire et par intérêt personnel. Dans les trois comptes-rendus des réunions du comité des directeurs que nous avons obtenus, nous n'avons pas observé de restitution d'information en lien avec une quelconque veille technologique faite par un service.

Il nous apparaît nécessaire dans ce domaine d'être en mesure d'évaluer les tendances et les évolutions afin de planifier adéquatement les technologies et les infrastructures à implanter. Les investissements sont importants dans ce domaine²². La Ville est à élaborer une entente avec Hydro-Québec pour que la société d'État soit techniquement et économiquement responsable de l'installation de bornes de recharge rapide (400 V)²³ sur le territoire de Montréal. Il est pertinent dans ce contexte de se questionner à savoir si, avec l'arrivée de bornes de recharge rapide et déjà 638 bornes de recharge (240 V) installées sur rue et hors rue, il est nécessaire pour la Ville de continuer à installer de nouvelles bornes dans le but d'atteindre la cible de 1 000 bornes.

OBTENTION DES SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES PAR LA VILLE

La Stratégie de la Ville est admissible à deux subventions du gouvernement provincial dans le cadre du *Plan d'action contre les changements climatiques 2013-2020* et du *Plan d'action 2015-2020 en électrification des transports*.

Une première subvention pour l'achat de véhicules électriques est disponible dans le cadre du programme Roulez vert - volet Roulez électrique et permet d'obtenir 8 000 \$ pour l'achat d'un véhicule entièrement électrique. Le sommaire décisionnel pour l'achat de 100 Nissan Leaf en 2018 ne tenait pas pour acquis que la subvention serait encore disponible au moment de l'achat (une approche conservatrice et prudente de la Ville). Nos travaux nous ont néanmoins permis de valider que la Ville a obtenu ce rabais pour tous ces véhicules achetés.

Une deuxième subvention est disponible pour l'achat et l'installation de bornes de recharge pour les véhicules d'une entreprise, une organisation ou une municipalité (le programme Branché au travail). La subvention est de 50 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 5 000 \$ par borne, et jusqu'à concurrence de 25 000 \$ par année par site. Ici encore, la Ville a été prudente dans son sommaire décisionnel en ne considérant pas l'obtention de la subvention. Bien que la Ville ait déjà implanté plusieurs bornes de recharge

²² Le document de présentation du PTI 2019-2021 évoque un coût de 7,26 M\$ pour 2019 à 2021 auquel il faut ajouter 6,54 M\$ pour 2017 et 2018, pour un grand total de 13,79 M\$, pour 848 bornes de recharge publiques.

²³ Une borne de recharge rapide fonctionne sur le courant continu à une tension de 480 V et permet de transférer une puissance de recharge de 50 kW comparativement à une borne de recharge sur rue standard qui génère 7,2 kW de puissance. Le temps de recharge est donc divisé par un facteur 7. Toutefois, ce ne sont pas tous les véhicules électriques qui acceptent ce mode de recharge.

dans ses immeubles, notamment 50 bornes installées en 2017, aucune subvention n'avait encore été obtenue au moment de nos travaux. À deux reprises, Transition énergétique Québec a refusé les demandes de la Ville, car elles étaient incomplètes (absence d'une preuve, telle qu'une photo, de la signalisation réservant les places de stationnement pour des véhicules en recharge, absence de preuve de paiement de l'ensemble des travaux à l'entrepreneur, manque de ventilation des coûts d'installation électrique, absence de la confirmation de l'exécution des travaux par l'entrepreneur électricien).

Le SGPI a revu sa directive d'implantation des bornes afin d'exiger des unités d'affaires les éléments figurant au cadre normatif du programme Branché au travail afin de s'assurer de pouvoir présenter des demandes complètes. Pour s'assurer d'obtenir ces documents des unités d'affaires, le SGPI retient 10 % du montant qu'il doit leur rembourser pour les coûts d'acquisition et d'installation des bornes. Or, malgré cette retenue, il est difficile, selon le SGPI lui-même, d'obtenir tous les documents permettant de recevoir la totalité des subventions disponibles. Cet enjeu est important puisque, selon le SGPI, les subventions totales qu'il pourrait obtenir d'ici 2020 se chiffrent entre 535 000 \$ et 988 500 \$ selon différents scénarios faits par ce service.

MANQUE DE PLANIFICATION INTERSERVICES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

La conversion des véhicules thermiques aux véhicules électriques est sous la responsabilité du SMRA. L'installation de bornes de recharge pour ces mêmes véhicules relève du SGPI, car il s'agit d'équipements à installer sur un immeuble ou en lien avec un immeuble. Ceci a pour effet que le SMRA commande des véhicules électriques sans valider qu'il soit possible d'installer une telle borne de recharge à l'immeuble où sera associé le véhicule. Ce n'est que lorsqu'un véhicule a été sélectionné pour un remplacement que l'unité d'affaires peut débiter les démarches avec le SGPI pour la préparation des plans, la commande de la borne, l'exécution des travaux et la mise en service de la borne. Nous considérons qu'il pourrait y avoir une meilleure harmonisation dans le travail du SMRA et du SGPI pour accélérer le début des travaux pour l'installation des bornes et pour s'assurer qu'il est possible d'installer une borne avant de procéder à la commande du véhicule électrique. Plutôt que de voir les deux orientations séparément, il y aurait lieu de les considérer ensembles, car un véhicule électrique sans borne n'est pas utile, et l'inverse non plus.

RECOMMANDATIONS

3.1.3.2.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers, au Service de la gestion et de la planification immobilière et au Service de l'urbanisme et de la mobilité de revoir leurs outils de suivi de la mise en œuvre des orientations de la *Stratégie d'électrification des transports* sous leur responsabilité afin de s'assurer que l'information dont ils disposent pour faire un suivi adéquat de l'avancement des actions est exacte et complète.

3.1.3.2.C. Nous recommandons à la Direction générale de statuer sur l'utilisation des bornes de recharge de la Ville pour les véhicules électriques personnels des employés en considérant à la fois les bornes dédiées aux véhicules de la Ville et d'éventuelles bornes dédiées aux employés et ce, afin d'encadrer cette pratique et qu'elle soit équitable envers l'ensemble des employés.

3.1.3.2.D. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de procéder à un inventaire des cartes d'accès aux bornes de recharge et d'y associer un véhicule de la Ville afin d'exercer un meilleur contrôle de l'utilisation des cartes d'accès pour les des bornes de recharge de la Ville.

3.1.3.2.E. Nous recommandons à la Direction générale d'inclure dans les responsabilités du responsable de la coordination de la *Stratégie d'électrification des transports* une tâche de veille technologique structurée et planifiée incluant une restitution périodique aux différents services impliqués dans la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports* afin de s'assurer que sa mise en œuvre se fasse en suivant l'évolution technologique et les tendances en électrification des transports.

3.1.3.2.F. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'obtenir l'aide financière disponible du programme provincial Branché au travail.

3.1.3.2.G. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière et au Service du matériel roulant et des ateliers de coordonner leurs travaux afin d'arrimer dans le temps la mise en service d'un nouveau véhicule électrique et la disponibilité d'une borne de recharge.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.3.2.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière et Service du matériel roulant et des ateliers*

Les fichiers de suivi seront révisés par le Service de la gestion et de la planification immobilière et Service du matériel roulant et des ateliers, pour intégrer la planification des projets 2019 et mettre à jour les données des projets en rétroactivité 2017 et en planification 2018 dans le cadre du remplacement de véhicules traditionnels par des véhicules électriques dans le parc de la Ville. (Échéancier prévu : avril 2019)

Service de l'urbanisme et de la mobilité

Volet du Service de l'urbanisme et de la mobilité : le nouveau guichet unique qui traitera toutes les requêtes ayant trait aux bornes de recharge électriques aura besoin de fichiers dont toutes les données sont exactes. La multitude de fichiers en circulation et sur le réseau de la Ville ne permet pas de connaître l'exactitude des données sur l'installation et la performance des bornes de recharge.

Dans le but d'y pallier, la révision de l'architecture réseau et l'utilisation du stockage infonuagique permettront aux parties prenantes de consulter ou modifier, selon les droits qui auront été attribués, des fichiers collaboratifs. L'implantation prochaine de la suite bureautique et infonuagique Google pour tous les employés de la Ville permettra l'utilisation de fichiers collaboratifs. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.1.3.2.C. Direction générale

La Direction générale a déjà mandaté le Bureau du contrôleur général, en collaboration avec le Service des ressources humaines, afin de rédiger une directive d'encadrement de l'utilisation des bornes de recharge de la Ville de Montréal pour les véhicules électriques personnels des employés. Cette directive sera par la suite diffusée à l'ensemble des employés. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.1.3.2.D. Service du matériel roulant et des ateliers

Le Service du matériel roulant et des ateliers demandera au fournisseur de développer un classeur (portail FLO) qui regroupe l'ensemble des cartes d'accès afin de les associer à un véhicule ou à un employé. De plus, le Service du matériel roulant et des ateliers lui demandera de ne plus fournir des cartes d'accès sans l'autorisation du Service du matériel roulant et des ateliers. Une directive, à cet effet, devra être élaborée. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.1.3.2.E. Direction générale

La Direction générale mandatera le responsable de la coordination de la Stratégie d'électrification des transports afin qu'une veille technologique soit effectuée et disponible aux différents Services impliqués dans la mise en œuvre de cette stratégie.

Une réflexion devra se faire quant au moyen d'effectuer cette veille. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.1.3.2.F. Service de la gestion et de la planification immobilière

Une retenue de 10 % est déjà appliquée lors du virement des crédits suite à une intervention favorable dans un dossier décisionnel afin d'inciter les unités d'affaires à remettre au plus tôt les documents pertinents pour le montage du dossier de subvention.

Des rappels personnalisés seront également faits régulièrement auprès des unités d'affaires en leur spécifiant les documents manquants. De l'accompagnement sera aussi disponible si l'unité d'affaires le désire.

Les directives énumérant les documents à présenter seront révisées au besoin suite aux échanges avec les responsables de la subvention Branché au travail.

Un tableau de suivi spécifique à chaque projet sera élaboré pour faciliter le suivi des documents en attente. À ce jour, près de 350 000 \$ en subvention ont été déposés dans le cadre de la subvention (pour un total de 9 dossiers). (Échéancier prévu : avril 2019)

3.1.3.2.G. Service de la gestion et de la planification immobilière et Service du matériel roulant et des ateliers

Un plan d'action a été mis en place entre le Service de la gestion et de la planification immobilière et le Service du matériel roulant et des ateliers pour faciliter la coordination des activités propres à chaque Service. Ainsi, deux formulaires ont été élaborés pour permettre de mieux circonscrire un projet en amont.

Le premier formulaire, envoyé par le Service du matériel roulant et des ateliers, demande à l'unité d'affaires de confirmer l'adresse où sera stationné le véhicule électrique (« port d'attache »). Par la suite, le deuxième formulaire consiste en une étude de préféabilité qui sera effectuée par le Service de la gestion et de la planification immobilière pour déterminer les caractéristiques du projet (budget préliminaire, échéancier sommaire) et identifier s'il y a des enjeux critiques. Cet exercice préliminaire permettra au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service du matériel roulant et des ateliers et à l'unité d'affaires de prendre une décision éclairée quant à l'installation de l'infrastructure de recharge nécessaire, voire même de proposer des solutions alternatives dans les cas où l'implantation de bornes représente des enjeux majeurs.

Un tableau a été construit pour diffuser les informations pertinentes quant à l'avancement de chaque projet et la date à laquelle est prévue l'installation de l'infrastructure de recharge. L'information sur l'avancement de chaque projet sera échangée sur une base mensuelle entre les Services.

Des rencontres sont aussi prévues entre les 2 Services pour échanger les informations sur la progression d'un projet d'implantation d'infrastructure de recharge et, au besoin, ajuster le calendrier des livraisons des véhicules électriques en conséquence. (Échéancier prévu : avril 2019)

3.2. RESPECT DES OBJECTIFS ET ÉCHÉANCIERS DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

3.2.1. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

3.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Dans cette section, nous cherchons à établir si les différents services audités sont en voie d'atteindre les objectifs fixés dans *la Stratégie*. Le tableau 3 résume ces cibles et le niveau d'avancement que nous avons observés lors de nos travaux à l'automne 2018. Nous détaillons par la suite nos principaux constats en lien avec l'atteinte de ces objectifs.

TABLEAU 3 – CIBLE À ATTEINDRE D'ICI 2020 POUR LES ORIENTATIONS EXAMINÉES DANS LE CADRE DE L'AUDIT

SECTEUR	CIBLE À ATTEINDRE EN 2020	RÉSULTATS EN DÉCEMBRE 2018
ORIENTATION AVEC UNE CIBLE EXPLICITEMENT ÉVOQUÉE DANS LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS		
Nombre de véhicules thermiques sous-compactes remplacés par des véhicules entièrement électriques (Orientation 2)	230 selon la <i>Stratégie d'électrification des transports</i> 250 selon la Politique verte	168 en service 210 au total
Nombre de bornes de recharge publiques (sur rue) (Orientation 8)	1 000	480 bornes sur rue en opération 556 bornes sur rue installées 638 au total incluant les bornes hors rue
ORIENTATION SANS CIBLE EXPLICITEMENT ÉVOQUÉE DANS LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS		
Nombre de bornes de recharge implantées pour recharger les véhicules de la Ville (Orientation 1)	225 (2018-2020) + 84 maximum rétroactivement pour 2017 selon le programme SGPI	32 bornes en service 127 bornes en préparation
Nombre de bornes de recharge pour les véhicules des employés de la Ville (Orientation 1)	45 selon le programme du SGPI	Aucune

Des trois orientations que nous avons examinées en détail dans *la Stratégie*, seulement deux avaient des cibles à atteindre explicitement évoquées, soit le nombre de véhicules thermiques à remplacer par des véhicules électriques et le nombre de bornes de recharge publiques à déployer sur le territoire de la Ville.

En date du 17 décembre 2018, nous avons fait extraire de la base de données du SMRA la liste des véhicules électriques. Cette dernière en comptait 227. Toutefois, certains de ces véhicules ont été acquis par la Ville avant le début de la mise en œuvre de *la Stratégie*. Il faut donc les exclure de la compilation pour évaluer réellement l'atteinte de la cible de *la Stratégie*. Ce sont donc 210 véhicules entièrement électriques que la Ville a acquis dans le cadre de la Stratégie. À la fin 2018, selon que l'on considère la cible dans *la Stratégie* qui est de 230 véhicules électriques ou celle dans la *Politique verte du matériel roulant* qui est de 250, le SMRA a atteint 91,3 % ou 84 % de la cible. Il lui resterait encore deux années pour ajouter au maximum 20 véhicules électriques par année à sa flotte. Considérant que le SMRA a ajouté 100 véhicules électriques en 2018, il est en très bonne posture pour atteindre sa cible.

Au sens strict de *la Stratégie*, tout véhicule thermique remplacé par un véhicule entièrement électrique contribue à l'atteinte de la cible. Au sens de la *Politique verte sur le matériel roulant*, ce ne sont que les véhicules thermiques sous-compact (les classes 134 et 135) remplacés par des véhicules entièrement électriques qui contribuent à l'atteinte de la cible. Dans ce contexte, nous avons examiné les véhicules thermiques remplacés en 2018 par les 100 Nissan Leaf. Nous avons été en mesure d'identifier 95 des 100 véhicules ainsi remplacés. Nous avons comptabilisé 72 véhicules des classes 134 et 135 remplacés par des véhicules entièrement électriques, soit 75,8 % des 95 véhicules. Dans les autres cas, il s'agissait de véhicules plus gros tels que des camionnettes et des fourgonnettes. D'un point de vue de la réduction des émissions de GES, il s'agit ici d'une approche positive puisque ces véhicules ont une consommation d'essence nettement supérieure à celle des sous-compact. Du point de vue de la *Politique verte du matériel roulant*, sur les 210 véhicules électriques acquis depuis 2016, il faudrait en retrancher 23 représentant les véhicules techniques qui ne sont pas des classes 134 et 135 et qui ont été remplacés par des véhicules électriques. Le bilan s'élèverait donc à 187 véhicules sur les 250 à atteindre d'ici 2020 (74,8 %). Ici encore, avec deux années restantes et l'historique des dernières années, l'acquisition de 63 véhicules électriques semble tout à fait plausible.

Pour les bornes de recharge publiques, l'objectif de la Ville dans *la Stratégie* est d'avoir déployé 1 000 bornes d'ici 2020. En date du 5 décembre 2018, le bilan du SIVT était de 556 bornes sur rue installées sur le territoire, dont 480 en fonction. La Ville accuse un retard par rapport à sa planification, où elle prévoyait avoir 604 bornes installées et en service à la fin 2018 grâce à l'implantation de 202 bornes en 2018. Le SIVT explique ce retard notamment par des délais moyens de 65,5 jours pour le branchement des bornes une fois qu'elles sont installées. Selon les comptes rendus que nous avons obtenus des réunions de suivi entre le SIVT et ses partenaires, le rythme de branchement des bornes aurait été en 2018 de 3 à 4 fois plus faible que requis pour assurer le déploiement de toutes les bornes visées en 2018. Le SIVT ne voit pas d'enjeu dans ce retard et considère compléter les installations de 2018 durant l'année 2019.

La Stratégie, pour cette orientation sur les bornes de recharge publiques vise « l'installation d'un réseau de recharge pour véhicules électriques privés, tant hors rue que sur rue, avec comme objectif d'offrir un réseau de près de 1 000 bornes ». Or le suivi de cette orientation au comité des directeurs de *la Stratégie* ne vise que les bornes sur rue. Il y a pourtant déjà 82 bornes de recharge hors rue également installées, dont 78 en opération au 5 décembre 2018.

Considérant que chaque borne sur rue coûte à la Ville environ 15 000 \$ (l'achat et l'installation), chercher à atteindre la cible de 1 000 bornes sans considérer ces 82 bornes hors rue revient à augmenter le coût de cette orientation de plus de 1 230 000 \$. De plus, considérant que le SIVT ne fait pas d'analyse poussée de l'utilisation des bornes déjà implantées sur le territoire de la Ville et qu'Hydro-Québec va débiter l'implantation de bornes de recharge rapide à Montréal, nous nous questionnons sur la pertinence pour la Ville de maintenir l'atteinte de la cible des 1 000 bornes de recharge publiques. En d'autres termes, se peut-il que l'offre en matière d'infrastructures de recharge publique sur le territoire de la Ville soit déjà supérieure à la demande, et que l'arrivée des bornes de recharge rapides ne justifie plus que la Ville ait à atteindre la cible des 1 000 bornes.

L'orientation 1, visant l'installation de bornes de recharge pour les véhicules de la Ville et pour les véhicules des employés de la Ville ne contient aucune cible à atteindre dans *la Stratégie*. L'approche retenue par le SGPI est d'associer une borne de recharge à chaque véhicule électrique de la Ville commandé par le SMRA de 2018 à 2020. Toutefois, considérant que le SGPI ne fait pas d'analyse de l'utilisation des bornes de recharge de la Ville, que les véhicules sous-compacts de la Ville parcourent en moyenne 5 700 kilomètres (km) annuellement, ce qui équivaut à 22 km par jour ouvrable, et que l'autonomie des véhicules électriques ne cesse de s'accroître²⁴, nous nous questionnons sur cette approche d'installer systématiquement une nouvelle borne de recharge pour chaque nouveau véhicule électrique. Économiquement, il faut également comprendre qu'en installant une borne de recharge pour chaque véhicule électrique acquis par la Ville, ceci revient à augmenter le coût d'achat du véhicule électrique d'environ 10 000 \$ (le coût moyen pour l'achat et l'installation d'une borne de recharge dans le cadre du programme du SGPI). Considérant le kilométrage annuel parcouru par ces véhicules, les économies de carburant réalisées ne peuvent compenser pour ce coût additionnel sur la durée de vie de 10 ans du véhicule électrique^{25 26}.

²⁴ La Nissan Leaf 2016 avec une batterie de 24 kWh avait une autonomie de 133 km, alors que la Nissan Leaf 2019 a maintenant une batterie de 40 kWh pour une autonomie de 242 km. La Ville a fait l'acquisition en 2017 de 10 Chevrolet Bolt EV qui ont une autonomie de 383 km.

²⁵ Le SMRA évalue à 6 201 \$ le coût en carburant d'un véhicule sous-compact utilisé à la Ville durant 10 ans.

²⁶ Le SMRA estimait à environ 615 \$ par année le coût supplémentaire pour la Ville d'utiliser un véhicule électrique plutôt qu'un véhicule à essence. Or, cette évaluation sous-estimait significativement le coût d'achat et d'installation d'une borne de recharge (le SMRA considérait 3 516 \$ au total alors que la moyenne du SGPI est de 10 000 \$) et que la Ville obtenait systématiquement le rabais du gouvernement du Québec pour les bornes de recharge. En date de nos travaux d'audit en décembre 2018, le SGPI n'avait obtenu aucune subvention de Québec pour les bornes. En ajustant le coût total de la borne et en ne considérant pas la subvention de Québec, il en coûterait environ 1 440 \$ de plus par année par véhicule électrique à la Ville comparativement à l'utilisation d'un véhicule à essence.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.1.B.** Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de revoir la pertinence de maintenir la cible de 1 000 bornes de recharge publiques sur rue alors que la *Stratégie d'électrification des transports* considère également la contribution des bornes hors rue et que la Ville est à conclure une entente avec Hydro-Québec pour que la société d'État implante des bornes de recharge rapide sur le territoire de la Ville.
- 3.2.1.C.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'examiner la possibilité d'associer plus d'un véhicule électrique par borne en introduisant des procédures de recharge afin d'optimiser l'utilisation des bornes de la Ville.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.2.1.B.** **Service de l'urbanisme et de la mobilité**
En lien avec la révision de la Stratégie d'électrification, l'objectif de 1 000 bornes sera révisé afin de tenir compte de l'évolution de l'utilisation du parc de bornes de recharge.
Ainsi, l'objectif primaire au niveau de l'implantation d'un réseau de bornes de recharge se fixera en terme de nombre de recharges, et non en nombre de bornes installées. Ainsi, cet objectif permet de maximiser les bornes déjà installées, sans nécessairement en ajouter au réseau si cela s'avère nécessaire.
Le tout sera présenté au comité directeur de la Stratégie au cours du printemps 2019 pour ensuite effectuer les modifications nécessaires. (Échéancier prévu : décembre 2019)
- 3.2.1.C.** **Service de la gestion et de la planification immobilière**
En l'absence de données, un ratio d'une borne par véhicule électrique a été privilégié. Dans les prochains déploiements, l'unité d'affaires sera appelée à s'interroger davantage sur la quantité de bornes requises pour assurer la recharge de ses véhicules électriques.
En effet, l'établissement d'un ratio approprié sera discuté entre le Service de la gestion et de la planification immobilière et l'unité d'affaires, en particulier si de nouveaux véhicules électriques rejoignent un parc de bornes existant. Avec la technologie du manufacturier permettant de récupérer des données et des statistiques sur la recharge, il deviendra plus aisé de prendre ces décisions en s'appuyant sur des données probantes. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.2.2. IMPACT DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS SUR LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

3.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

La Stratégie s'inscrit à la base dans la volonté de la Ville à réduire les émissions de GES reliées à ses activités et celles de la collectivité. *La Stratégie* mentionne qu'une évaluation annuelle des réductions de GES doit être faite durant sa mise en œuvre. Cet exercice relève du Service de l'environnement qui a développé une méthodologie pour standardiser cette évaluation. La première évaluation des réductions de GES a été faite pour l'année 2017 et transmise au SMVT en juillet 2018. Au moment de réaliser nos travaux d'audit à la mi-novembre 2018, ces résultats n'avaient pas été transmis aux autres services et partenaires impliqués dans la mise en œuvre de *la Stratégie*.

Le tableau 4 présente les réductions de GES pour l'année 2017 calculées par le Service de l'environnement. Les activités réellement mises de l'avant dans *la Stratégie* par la Ville n'ont contribué qu'à 4,6 % des réductions de GES. C'est l'orientation sous la responsabilité de la STM qui a généré le plus de réduction (68,5 %). Globalement, les réductions de GES de la mise en œuvre de *la Stratégie* pour 2017 ne représentent que 0,05 % des émissions de GES de 1990 pour l'ensemble de la collectivité. Sachant que la Ville s'est fixé l'objectif de réduire de 30 % par rapport à 1990 les émissions de la collectivité d'ici 2020, nous en concluons que les bénéfices environnementaux de *la Stratégie* sur la réduction des émissions de GES et sur l'atteinte de la cible de la Ville sont négligeables et reposent presque exclusivement sur les actions de la STM. Considérant que les impacts principaux en transport pour la Ville sont en lien avec l'utilisation de ses véhicules lourds²⁷, et que la technologie d'électrification n'est pas encore adaptée à ce type de véhicules, il est difficile d'avoir une contribution plus importante que l'actuelle *Stratégie à la réduction des émissions de GES de la Ville*.

Pour évaluer les réductions associées à l'orientation 2 portant sur la conversion de la flotte de véhicules thermiques en véhicules électriques, le Service de l'environnement a besoin du kilométrage total parcouru en une année par les véhicules électriques. La donnée est utilisée pour estimer la quantité de GES qui auraient été émis par des véhicules thermiques en l'absence de ces véhicules électriques. C'est le SMRA qui a fourni au Service de l'environnement cette information sous la forme d'une liste pour tous les véhicules électriques en service en 2017. La liste contenait 122 véhicules électriques. Toutefois, seulement 30 de ces véhicules (24,6 %) possédaient une donnée de kilométrage parcouru durant l'année. Parmi ceux-ci, certains n'avaient que le kilométrage en fin d'année 2017 alors qu'ils étaient en service depuis 2013 ou 2015. La lecture d'odomètre totale a alors été attribuée à l'année 2017 (dans trois cas, ces lectures d'odomètre étaient de 12 604 km,

²⁷ À titre d'exemple, selon les données obtenues par le SMRA, un véhicule sous-compact dans l'arrondissement Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension consomme annuellement de 250 à 1 000 litres d'essence selon l'usage qui en est fait. La consommation annuelle de diesel d'un camion tasseur pour la collecte des ordures peut varier entre de 6 000 à 12 000 litres et celle d'un chargeur sur roue de 2 300 à 11 000 litres.

18 688 km et 26 248 km) alors qu'en moyenne selon le SMRA ces véhicules parcourent 5 700 km annuellement. Dans certains cas, il peut être normal de ne pas avoir de lecture d'odomètre, par exemple pour des véhicules électriques mis en service à la fin de l'année. Toutefois, la liste des véhicules contenait des véhicules mis en service en 2013 et pour lesquels aucune lecture d'odomètre ne figurait au document obtenu du SMRA par le Service de l'environnement. Nous considérons également que les véhicules mis en service au milieu de l'année ont été utilisés, bien que le fichier ne présente pas de lecture d'odomètre pour ces véhicules. Le Service de l'environnement n'a pas fait l'exercice de poser des hypothèses pour combler les données manquantes. En considérant un kilométrage annuel nul pour plusieurs véhicules électriques, ce sont des émissions de GES évitées qui ne sont pas comptabilisées au profit de la Ville. Considérant que ces initiatives doivent contribuer au plan d'action 2013-2020 de réduction des émissions de GES des activités municipales, et que ceci est également repris par la Ville dans son rapport annuel de développement durable, il y a lieu de s'assurer de rapporter les bonnes valeurs de réduction de GES. Une telle précision dans ces réductions de GES est d'autant plus importante que le conseil municipal a décidé en janvier 2019 de se doter d'un budget carbone.

Nous avons cherché à savoir auprès du SMRA comment la lecture de l'odomètre des véhicules à la Ville était faite. Selon ce service, avant le mois de mai 2018, certains véhicules étaient équipés d'un module électronique permettant de lire les données du véhicule, dont son odomètre. Toujours selon ce service, les données transmises n'étaient pas fiables. Depuis mai 2018, les employés doivent saisir le numéro du matricule du véhicule et la lecture de l'odomètre lorsqu'ils font le ravitaillement en carburant à une pompe. C'est la méthode standardisée pour tous les véhicules, sauf pour ceux qui ne consomment pas de carburant. Dans ce cas, le SMRA dit faire systématiquement la lecture de l'odomètre lors de l'entretien annuel du véhicule une fois par an. Or, le 17 décembre 2018, nous avons pris aléatoirement un véhicule entièrement électrique (Nissan Leaf) mis en service il y a plus d'un an et avons demandé au SMRA de nous indiquer la date et la valeur de la dernière lecture de l'odomètre. Le véhicule avait été mis en service le 17 juin 2016 et la base de données du SMRA donnait une lecture d'odomètre nulle (zéro). Nous en concluons donc, sur la base de ce test et des observations dans les données reçues par le Service de l'environnement en provenance du SMRA, que ce dernier ne fait pas systématiquement et régulièrement de lecture de l'odomètre des véhicules électriques. Lorsque la Ville étendra l'électrification des transports à sa machinerie lourde, les bénéfices environnementaux seront plus importants. Il sera alors encore plus important que la lecture des odomètres de ces véhicules électriques lourds soit faite adéquatement.

TABLEAU 4 – RÉDUCTIONS DE GES ENGENDRÉES PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS POUR L'ANNÉE 2017

ORIENTATION	RÉDUCTIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE RÉALISÉES EN 2017 (TONNE ÉQUIVALENTE DE DIOXYDE DE CARBONE)	CONTRIBUTION AUX RÉDUCTIONS	BILAN RELATIF AUX ÉMISSIONS DE LA COLLECTIVITÉ EN 1990
Orientation 2 - Conversion du parc de véhicules de la Ville	-23	0,3 %	-0,0002 %
Orientation 5 - Actions réalisées par la STM	-5 002	68,5 %	-0,0334 %
Orientation 8 - Implantation de bornes de recharge publiques	-317	4,3 %	-0,0021 %
Orientation 9 - Déploiement du réseau de véhicules électriques en libre-service	-1 964	26,9 %	-0,0131 %
TOTAL	-7 307	100,0 %	-0,0488 %

Source : Service de l'environnement, 2018

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en œuvre une procédure de lecture systématique et régulière des odomètres des véhicules électriques des unités d'affaires afin de pouvoir générer une valeur de qualité relativement à la distance parcourue par l'ensemble de ces véhicules et ainsi permettre un suivi précis des réductions de gaz à effet de serre contribuant à l'atteinte de la cible du plan d'action 2013-2020 des activités municipales et assurer une divulgation la plus représentative de la réalité dans le rapport de développement durable de la Ville.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.2.B. *Service du matériel roulant et des ateliers*
Deux fois par année, la lecture des odomètres sera réalisée lors des inspections préventives tel que recommandé par le fabricant (Échéancier prévu : juillet 2019)

3.3. ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE INTERNE ET EXTERNE PAR RAPPORT À LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

3.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

De manière générale, aucun des services centraux rencontrés dans le cadre de notre audit ne fait d'évaluation de la satisfaction de la clientèle directement interpellée par ses actions.

Pour les véhicules électriques de la Ville, les arrondissements rencontrés nous mentionnent ne pas faire de sondage de satisfaction auprès des utilisateurs de ces véhicules. S'il y avait initialement une certaine crainte quant à l'autonomie des véhicules, les commentaires informels entendus dans les arrondissements par les personnes rencontrées font néanmoins état d'une satisfaction à plusieurs égards : le volet vert du véhicule, l'absence de bruit, le confort et la technologie disponible dans le véhicule.

Pour les bornes de recharge des véhicules de la Ville, le SGPI ne fait pas d'évaluation de la satisfaction de la clientèle. Il faut souligner que ce n'est pas le SGPI qui identifie les emplacements des bornes de recharge, ce sont les unités d'affaires qui le font elles-mêmes. Comme mentionné précédemment, le SGPI ne fait pas d'analyse de l'utilisation des bornes de recharge afin de déterminer si elles répondent adéquatement au besoin.

Pour les bornes de recharge publiques, le SIVT a accès à toutes les données d'utilisation des bornes sur le territoire de la Ville. Mensuellement, il fait une synthèse de l'information et produit un tableau résumant le nombre mensuel de recharges par mois. Ce tableau est transmis aux arrondissements. Toutefois, aucun sondage n'est fait auprès des utilisateurs des bornes pour en connaître leur niveau de satisfaction ou pour identifier si de nouvelles bornes devraient être déployées. Considérant que les bornes de recharge publiques actuellement en service sont utilisées trois fois ou moins par jour dans 77 % des cas (et ce dénombrement est fait par station et non par borne, donc si une station est utilisée c'est qu'une des deux bornes l'est)²⁸, considérant que la Ville entreprend des démarches avec Hydro-Québec pour le déploiement, par la société d'État, de bornes de recharge rapide sur le territoire de la Ville, et considérant que dans les trois premiers trimestres de 2018, 52,1 % des véhicules qui ont été subventionnés par le gouvernement du Québec pour l'achat de véhicules électriques ou hybrides rechargeables étaient dotés d'une capacité de recharge rapide (400 V), il y aurait lieu pour la Ville de chercher à identifier si le besoin en matière de recharge des véhicules électriques sur le domaine public n'a pas suffisamment évolué pour revoir *la Stratégie* de la Ville.

²⁸ La station la plus utilisée l'est à raison de 10 fois par jour en moyenne au mois d'août 2018, donc 5 fois par jour par borne.

RECOMMANDATIONS

- 3.3.B.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière et au Service de l'urbanisme et de la mobilité de se doter d'un processus d'analyse des données relativement à l'utilisation des bornes de recharge de la Ville et du réseau public afin de s'assurer que ces infrastructures soient utilisées de manière optimale.
- 3.3.C.** Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité d'examiner la possibilité de réaliser, avec l'aide de ses partenaires, une étude sur la satisfaction de la clientèle et de l'ensemble des Montréalais vis-à-vis de l'offre de services de recharge sur le domaine public.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.3.B.** **Service de la gestion et de la planification immobilière**
L'analyse de préféabilité permettra de connaître les spécificités d'un projet en amont, dont l'assurance que l'adresse confirmée par l'unité d'affaires pour installer l'infrastructure de recharge convient à ses besoins. Il sera ainsi plus aisé de débiter un dialogue avec l'unité d'affaires pour cibler les emplacements où il est véritablement judicieux d'installer des bornes de recharge. En étant partie prenante dans l'analyse du projet et dans la prise de décision, l'unité d'affaires sera mieux informée dès l'amorce du projet en connaissant le budget et l'échéancier.
- Le Service de la gestion et de la planification immobilière va continuer à transmettre ses pistes de réflexion et ses idées afin de permettre aux différentes unités d'affaires de gérer et d'administrer efficacement leur parc de bornes de recharge. (Échéancier prévu : mai 2019)*
- Service de l'urbanisme et de la mobilité**
La création d'un guichet unique nécessitera de nouveaux outils afin de planifier l'implantation de nouvelles bornes de recharge. Ces dernières ont été installées en respectant des critères imposés par des contraintes d'espace et selon une densité populaire. Avec un déploiement massif déjà bien entrepris, les espaces disponibles s'avèrent plus difficiles à trouver et la performance des bornes n'est pas uniforme.
- Le guichet désire mettre en place des outils de visualisation (tableaux de bord et cartes thématiques) et de création de rapports afin d'extraire et intégrer automatiquement les données les plus susceptibles d'aider dans la planification de nouveaux espaces pouvant accueillir des bases de recharge. Les données d'utilisation seront intégrées à diverses couches d'information afin de maximiser l'utilisation des futures bornes de recharge.*

La Direction de la Mobilité a demandé le support du Service des communications afin de créer deux pages Internet destinées aux citoyens, mais également aux partenaires internes. Une fois en place, la Ville diffusera et fera la promotion de l'information utile aux citoyens tout en offrant un espace de collaboration citoyenne permettant de connaître leur niveau de satisfaction, leurs plaintes et requêtes. La seconde page Internet sera plutôt dédiée aux partenaires externes afin qu'ils puissent trouver toutes les ressources nécessaires à la planification de nouveaux sites de bornes de recharge efficaces.

Il est à noter que la Ville de Montréal a déjà accès aux données en temps réel de l'utilisation des bornes, par le biais d'une plate-forme web fournie par le constructeur des bornes de recharge. (Échéancier prévu : à déterminer)

3.3.C. Service de l'urbanisme et de la mobilité

En collaboration avec Hydro-Québec, la Ville pourra évaluer la mise en place d'une enquête téléphonique auprès des usagers du Circuit Électrique et des citoyens montréalais par rapport aux bornes de recharge sur rue pour véhicules électriques. (Échéancier prévu : mars 2020)

3.4. REDDITION DE COMPTES EN LIEN AVEC LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS

3.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Le SMVT effectue la reddition de comptes en lien avec *la Stratégie*. Son rôle toutefois se limite à collecter et compiler les données d'avancement fournies par les autres services impliqués. L'information ainsi obtenue est inscrite dans le tableau de suivi de la mise en œuvre des actions de *la Stratégie*. L'information figurant dans ce tableau ne reflète pas systématiquement l'avancement des actions en date de chaque réunion du comité des directeurs. Le SIVT n'a pas fourni de modification entre les versions de février 2018 et de juillet 2018 du tableau de suivi relativement au déploiement des bornes de recharge publiques. Pourtant, plus d'une dizaine de stations de recharge (et donc le double en termes de bornes de recharge) ont été mises en service entre février 2018 et juillet 2018. Il en va de même avec le Service de l'environnement qui n'a rien communiqué au SMVT à la suite de la demande de juin 2018 pour la mise à jour du tableau. Pourtant, dans la semaine suivant la rencontre du comité des directeurs au début juillet 2018, il a fait parvenir au SMVT la méthodologie pour quantifier les réductions de GES, datée de juin 2018, et le bilan pour 2017.

Cette reddition de comptes qui est faite par le biais du tableau de suivi de la mise en œuvre des actions de *la Stratégie* n'est pas communiquée au-delà des membres du comité des directeurs. Il est d'ailleurs étonnant que depuis 2016, aucun rapport ni document officiel n'ait été produit pour faire état de la mise en œuvre de *la Stratégie*. Il faut toutefois

souligner qu'un élu membre du comité exécutif siège à toutes les réunions du comité des directeurs, et que depuis les deux dernières réunions, un directeur général adjoint de la Ville y siège également.

De plus, ce tableau de suivi de la mise en œuvre des actions de *la Stratégie* ne peut être considéré en soi comme étant un outil de reddition de comptes étant donné qu'il n'aborde pas la question de l'utilisation des budgets disponibles et alloués pour la réalisation des différentes actions. Pour certaines actions, le tableau mentionne l'implication financière, c'est-à-dire le budget disponible, mais il n'y a aucun suivi ensuite relativement à l'état d'avancement de l'utilisation de ce budget. Il n'y a donc pas d'adéquation entre l'atteinte des cibles et le suivi budgétaire. Pour faire une telle adéquation, il aurait fallu qu'un budget global pour la mise en œuvre de *la Stratégie* soit élaboré, ce qui n'a pas été fait.

Ces constats en lien avec l'absence d'une reddition de comptes formelle et complète en lien avec *la Stratégie* s'expliquent notamment par l'absence d'un leadership officiel dans la mise en œuvre de cette *Stratégie*. Dans le contexte actuel, le SMVT peut demander aux autres services de l'information, mais il n'a pas l'autorité de leur imposer quoi que ce soit.

RECOMMANDATION

3.4.B. Nous recommandons à la Direction générale d'obtenir du responsable de la coordination de la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports* une reddition de comptes périodique présentant pour chaque activité, l'état d'avancement, et de réaliser un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports* en vue d'informer les décideurs sur les résultats obtenus et les suites à donner à cette stratégie.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.4.B. *Direction générale*
Lors du dernier comité directeur de la Stratégie d'électrification des transports, les représentants ont approuvé l'exercice d'actualisation du document. Cette nouvelle mouture propose un plan d'action, qui vient identifier le budget octroyé, les objectifs, les indicateurs ainsi que les responsables pour chacune des orientations.

La Direction générale mandatera le responsable de la coordination de la Stratégie afin d'effectuer un état d'avancement du plan d'action en date du 31 décembre 2019, soit à mi-parcours de la Stratégie révisée. De plus, en vue de faciliter la reddition de comptes pour chaque activité, un fichier collaboratif de suivi sera mis en place dès que l'implantation prochaine de la suite bureautique et infonuagique Google le permettra.
(Échéancier prévu : mars 2020)

4. CONCLUSION

La Ville de Montréal (la Ville) vise à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 30 % sous le seuil de 1990 d'ici 2020 pour les émissions associées à la collectivité, de même que de 30 % par rapport à 2002 pour les émissions en lien avec ses activités municipales. La part du transport routier dans le bilan des GES de la Ville, tout comme dans celui de la province, est importante, et l'atteinte de telles cibles de réduction ne peut se faire qu'en travaillant activement à modifier les comportements et les façons de faire dans ce secteur.

La Ville s'est dotée en 2016 de la *Stratégie d'électrification des transports* (ci-après « *la Stratégie* ») qui s'appuie sur plusieurs politiques et plans d'action, dont la *Politique verte du matériel roulant*. La *Stratégie* s'articule autour de 10 orientations sous la responsabilité de la Ville ou de partenaires externes comme la Société de transport de Montréal ou CDPQ Infra. Parmi ces orientations, 3 ont retenu notre attention : la conversion de véhicules thermiques appartenant à la Ville en véhicules entièrement électriques, le déploiement de bornes de recharge pour ces véhicules électriques ainsi que pour les véhicules personnels des employés de la Ville, et le déploiement d'un réseau de bornes de recharge publiques à la grandeur des 19 arrondissements de la Ville.

Sur la stricte base de l'atteinte des cibles figurant dans cette *Stratégie*, et plus spécifiquement pour ces trois orientations, nous pouvons conclure qu'avec encore deux années de mise en œuvre, les services concernés sont en bonne position pour atteindre ces cibles.

Néanmoins, notre audit permet de mettre en lumière des constats qui ont des incidences sur la mise en œuvre de *la Stratégie* actuelle et qui permettent d'entrevoir des enjeux entre la Ville centre, ses arrondissements et ses partenaires qui prendront de l'ampleur au fur et à mesure que la Ville s'investira dans l'électrification des transports.

Ainsi, sur la base de nos travaux d'audit, nous concluons que la mise en œuvre des orientations de *la Stratégie* n'était pas appuyée au départ sur un plan d'action, et que ce qui fait office actuellement de plan ne rencontre pas les caractéristiques d'un réel plan d'action, incluant pour chaque action, un objectif, un échéancier et un budget.

Nous considérons que la Ville devrait assurer un meilleur encadrement dans la mise en œuvre de *la Stratégie*, revoir les rôles et responsabilités de ses unités d'affaires à la lumière des changements qu'impose l'électrification des transports, et travailler avec ses partenaires en électrification des transports afin de s'assurer d'avoir une offre de services qui réponde aux besoins des utilisateurs, internes comme externes. C'est ainsi que nous avons recommandé différentes mesures correctives en ce sens :

- *La Stratégie* devrait être sous la coordination officielle d'un responsable qui, en s'appuyant sur un plan d'action structuré et budgété, serait en mesure d'intervenir pour s'assurer de l'atteinte de cibles par les unités collaboratrices et qui, en contrepartie, devrait rendre des comptes périodiquement aux décideurs;

- L'électrification des transports appelle à une modification du partage des rôles et des responsabilités entre les différentes unités d'affaires de la Ville et ses partenaires, notamment en ce qui a trait aux coûts en énergie, que ce soit pour les véhicules entièrement électriques de la Ville, les bornes de recharge publiques ou encore l'entretien de ces bornes;
- Considérant que l'électrification des transports est un domaine qui évolue très rapidement, la Ville devrait se doter d'une veille technologique structurée avec une restitution périodique aux unités d'affaires concernées, faire des analyses approfondies et régulières de l'utilisation des bornes de recharge pour ses véhicules et sur le domaine public, et procéder à des sondages internes et externes de satisfaction en lien avec son offre de services afin de s'assurer de répondre aux besoins des unités d'affaires et du grand public;
- Bien que la Ville ait pris le virage de l'électrification des transports, elle se doit encore d'établir les balises pour plusieurs facettes de ce domaine, dont l'utilisation des bornes de recharge par ses employés qui doit se faire de manière équitable envers tous les employés, l'entretien des bornes de recharge de la Ville et du réseau public, et l'utilisation des bornes du réseau public qui doit se faire de manière équitable envers les unités d'affaires.

L'ampleur de plusieurs des constats de nature économique faits dans le cadre de cet audit est encore, à l'échelle de la Ville, peu matérielle. Le coût que doit assumer par exemple un arrondissement pour la recharge de ses propres véhicules électriques, ou encore pour l'électricité consommée par les bornes de recharge publiques représente à l'heure actuelle une très petite fraction de son budget de fonctionnement. Or, la Ville n'en est qu'à ses débuts en matière d'électrification des transports. L'engouement pour les véhicules électriques, qu'ils soient entièrement électriques ou des hybrides rechargeables, est en forte croissance depuis un an. Et cette tendance devrait se maintenir, voire s'accroître, avec les appels répétés pour un changement drastique dans nos modes de déplacements et notre rapport face au véhicule à moteur thermique. Inévitablement, ces dépenses occuperont une place de plus en plus importante dans les budgets des arrondissements au fur et à mesure que les voitures électriques gagneront en popularité. L'arrivée de véhicules électriques ayant une capacité de recharge de plus en plus grande affectera la rentabilité énergétique des bornes de recharge hors rue dont la tarification n'est pas en fonction de la quantité d'électricité consommée. Le développement technologique amènera la possibilité d'électrifier non seulement des véhicules sous-compactes, mais de plus en plus de véhicules plus imposants, voire de la machinerie lourde, impliquant une consommation en électricité plus importante. À terme, ce qui n'est encore que marginal aujourd'hui comme impact économique pour les différentes unités d'affaires pourrait bien devenir non négligeable advenant un statu quo dans le partage des responsabilités entre les services centraux et les arrondissements et l'accroissement du nombre de bornes de recharge hors rue dont la tarification n'est pas fonction de l'énergie consommée. Cette prise de conscience de ces enjeux étant faite, nous considérons que la Ville doit dès à présent revoir sa *Stratégie d'électrification des transports*, incluant ses façons de faire et son offre de services interne comme externe, afin que l'électrification des transports, lorsqu'elle deviendra la norme en matière de déplacement urbain, soit rigoureusement planifiée et économiquement viable pour la Ville.

5. ANNEXE

5.1. OBJECTIF ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF

L'audit effectué avait pour objectif de s'assurer que la mise en œuvre des orientations de la *Stratégie d'électrification des transports* est soutenue par un plan d'action comprenant des objectifs et des échéanciers précis et par des mécanismes de coordination appropriés.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- Les rôles et responsabilités entourant la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports* sont clairement définis;
- Des objectifs et des échéanciers précis sont prévus pour faciliter la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports*;
- Des mécanismes de suivi sur l'atteinte des résultats attendus (les livrables, les coûts, les subventions et les échéanciers) sont en place pour assurer la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports*;
- Des mécanismes de reddition de comptes périodiques sont en place pour évaluer la mise en œuvre de la *Stratégie d'électrification des transports* ainsi que son degré d'avancement;
- Des mécanismes sont mis en place pour évaluer le degré de satisfaction de la clientèle à l'égard du réseau de bornes de recharge.



4.4.

GESTION DES APPLICATIONS SÉCI, STOP+ ET GESOUR

LE 14 MARS 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIF

Déterminer si les mécanismes de contrôle mis en place pour les applications SÉCI, STOP+ et Gescour permettent d'assurer leur fiabilité, l'intégrité des données ainsi que le respect des lois afférentes.

RÉSULTATS

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

Selon nos travaux d'audit, nous concluons que la Ville fait face à une grande désuétude technologique du système d'émission de constats informatisés (SÉCI), du système de traitement des offenses pénales (STOP+) et de Gescour ainsi qu'à des enjeux de relève humaine. Cette situation combinée avec les lacunes relevées quant à la gestion des accès et à la gestion des changements rendent difficile le maintien en conditions opérationnelles de ces applications et comportent un risque relativement à la fiabilité et à l'intégrité des données.

Cette désuétude a pour conséquence que les applications STOP+ et Gescour sont très difficiles à adapter et qu'elles ne peuvent, dans les circonstances, répondre aux besoins du percepteur des amendes pour l'exécution forcée des jugements. Cette situation freine le recouvrement des sommes dues à la Ville. Ces applications gèrent une source importante de revenus de la Ville (172,8 M\$ pour l'année 2017).

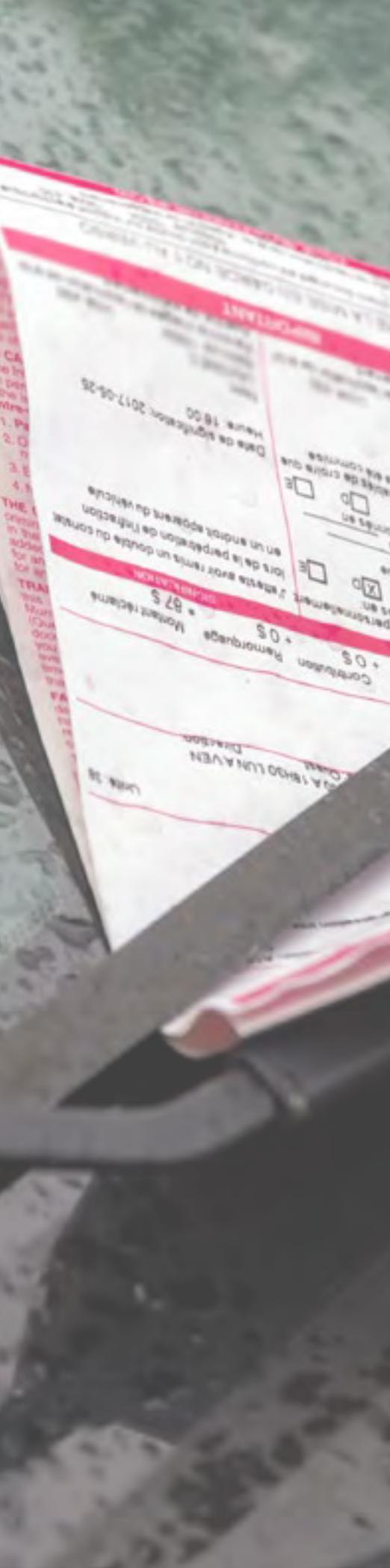
Pour la vigie légale et réglementaire, la désuétude de STOP+ et Gescour combinée au manque de relève humaine font que les changements dus au nouveau *Code de procédure civile* de 2016 ne sont pas encore tous intégrés à STOP+ et Gescour.

Nous avons également constaté les éléments suivants :

- Les rôles et les responsabilités quant à la gestion de SÉCI, STOP+ et Gescour ainsi que leurs propriétaires ne sont pas formalisés;
- Pour SÉCI, STOP+ et Gescour, la gestion des accès logiques n'est pas systématiquement documentée. Les droits d'accès octroyés permettent à plus d'utilisateurs de STOP+ et de Gescour d'inscrire le retrait d'un constat d'infraction que ceux administrativement autorisés;
- Pour la gestion des changements, un comité consultatif sur les changements est en fonction pour SÉCI, STOP+ et Gescour. L'acceptation des demandes de changements n'est pas systématiquement documentée pour STOP+ et Gescour;
- La relève identifiée pour SÉCI n'est pas encore fonctionnelle et la relève identifiée pour Gescour est en phase de transfert de connaissances.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	189
2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	193
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	194
3.1. Rôles et responsabilités	194
3.2. Intégrité des données	196
3.2.1. Tables de configuration	196
3.2.2. Données géospatiales	198
3.2.3. Gestion des accès logiques	199
3.2.4. Transfert de données du système d'émission de constats informatisés au système de traitement des offenses pénales	203
3.2.4.1. Interface du système d'émission de constats informatisés - système de traitement des offenses pénales	203
3.2.4.2. Validation des données lors du transfert au système de traitement des offenses pénales	203
3.2.5. Suite numérique des constats d'infraction	204
3.3. Gestion des changements	205
3.4. Pérennité humaine et technique	207
3.5. Vigie légale et réglementaire	209
4. CONCLUSION	213
5. ANNEXE	215
5.1. Objectif et critères d'évaluation	215



LISTE DES SIGLES

ADS

agents de stationnement

CAB

comité consultatif sur
les changements
(Change Advisory Board)

Géobase

données géospatiales des routes
de Montréal

NCP

nouveau *Code de procédure civile*

PDA

assistant numérique personnel
(personal digital assistant)

PTI

plan triennal des immobilisations

RACI

matrice des responsabilités
(réalisateur, approuvateur, consulté,
informé)

SAAQ

Société de l'assurance automobile
du Québec

SAJ

Service des affaires juridiques

SÉCI

système d'émission de constats
informatisés

SIGEP

Système intégré de gestion
des effectifs policiers

SPVM

Service de police de la Ville
de Montréal

STI

Service des technologies
de l'information

STM

Société de transport de Montréal

STOP+

système de traitement
des offenses pénales

VPN

réseau privé virtuel
(virtual private network)

1. CONTEXTE

De ses débuts, en août 1851 à aujourd'hui, la cour municipale de la Ville de Montréal (la Ville) fait partie des cours de justice les plus importantes au Canada. Ses compétences sont exercées sur le territoire de l'île de Montréal incluant la Ville, les 19 arrondissements et les 15 municipalités liées de l'agglomération de Montréal. Elle traite les causes de compétences civiles, pénales et criminelles. Annuellement, 2 millions de dossiers y sont soumis ce qui en fait la 3^e cour en Amérique du Nord après les cours de Los Angeles et de Washington.

La mission du Service des affaires juridiques (SAJ) comporte, entre autres :

« ...d'assurer à la population de l'agglomération de Montréal les services d'une cour municipale accessible, moderne et efficace ayant pour objectif d'offrir pour l'ensemble des justiciables de l'île de Montréal une justice de proximité¹ ».

Parmi les services judiciaires offerts, on y traite les constats d'infraction qui se définissent comme suit :

« ...document par lequel un officier public, généralement un agent de la paix, atteste qu'une infraction a été commise. La forme et le contenu des constats d'infraction sont régis par un règlement, pris en application, du Code de procédure pénale.² »

La juridiction pénale de la cour municipale s'étend aux infractions des lois et des règlements incluant les infractions au *Code de la sécurité routière* et au *Règlement sur la circulation et le stationnement*. Les agents de la paix possèdent le pouvoir exclusif d'émettre les constats d'infraction relatifs au *Code de la sécurité routière* pour les véhicules en mouvement. En ce qui a trait à l'émission de constats d'infraction relatifs aux règlements sur le stationnement (et uniquement pour les infractions du *Code de la sécurité routière* liées au stationnement selon l'article 576), les agents de stationnement (ADS), les cadets de police et les ADS du secteur privé, qui relèvent de la section application des règlements du stationnement du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), sont également autorisés à en émettre. Les principales applications informatiques utilisées pour le traitement des constats d'infraction relatifs au *Code de la sécurité routière*, au *Règlement sur la circulation et le stationnement* sont le système d'émission de constats informatisés (SÉCI) et le système de traitement des offenses pénales (STOP+).

1 Portail officiel Ville de Montréal Service des affaires juridiques.
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,141980230&_dad=portal&_schema=PORTAL

2 Thésaurus de l'activité gouvernementale – fiche du terme constat d'infraction.
<http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=3179>

Selon les états financiers, les revenus liés aux infractions en matière de sécurité routière, de circulation et de stationnement pour l'exercice financier de 2017 se chiffrent à 154,9 M\$. Le tableau ci-dessous présente des données financières relatives à l'émission de ces types d'infraction :

TABLEAU 1 – CONSTATS D'INFRACTION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE, DE CIRCULATION ET DE STATIONNEMENT

	2017	2016	2015
Revenus en millier de dollars (selon la reddition de comptes financière de 2017)	154 959 \$	147 309 \$	156 705 \$
Nombre de constats émis (selon le rapport d'activités de la Division de la perception et du Service à la clientèle)	1 787 088	1 806 633	1 802 243

Le SAJ s'occupe aussi du traitement de l'émission des constats d'infraction du domaine criminel, pénal et civil autre que de ceux de la circulation, du stationnement et du *Code de la sécurité routière*. Selon le domaine visé par le constat, le processus à la cour comporte ses propres règles et son cheminement spécifique. L'enregistrement du constat d'infraction, son traitement ainsi que le paiement subséquent sont gérés par l'application Gescour qui est le plume informatisé de la cour municipale. Pour les autres lois et règlements, la personne autorisée pour émettre un constat est identifiée selon la loi, le règlement en cause ou par une résolution de la Ville comme la résolution CE14 0234.

Pour 2017, voici des données financières ayant trait aux constats émis dans Gescour :

TABLEAU 2 – CONSTATS D'INFRACTION AUTRE QUE DE CIRCULATION ET DE STATIONNEMENT

	2017	2016	2015
Revenus en millier \$ (selon la reddition de comptes financière de 2017) ³	17 854 \$	16 424 \$	14 050 \$
Nombre de constats émis (selon le rapport d'activités de la Division de la perception et du Service à la clientèle)	30 973 ⁴	42 056	33 183

³ Les revenus incluent des montants non significatifs d'amendes provenant des bibliothèques.

⁴ Le nombre de constats fait l'objet d'une note au Rapport d'activités de la Division de la perception et du Service à la clientèle de 2012 à 2017, on indique que « le nombre de constats est partiel (...) ce nombre sera modifié lorsque les correctifs informatiques auront été apportés. »

APPLICATION SYSTÈME D'ÉMISSION DE CONSTATS INFORMATISÉS

L'application SÉCI, implantée depuis 2007, supporte l'émission de constats électroniques et elle est sous la responsabilité du SPVM. L'évolution et le support de l'application sont assurés par le Service des technologies de l'information (STI) et le fournisseur du logiciel.

Les ADS, les cadets ainsi que les policiers sous la gouverne du SPVM émettent des constats d'infraction électroniques de circulation et de stationnement. Pour ce faire, ils utilisent différents appareils dont l'ordinateur dans le véhicule ou poste de travail mobile, les tablettes robustes pour les policiers motards, le poste de travail fixe au poste de quartier et avec un assistant numérique personnel (personal digital assistant) (PDA)) pour les ADS.

De retour au bureau, les PDA sont connectés au serveur et transmettent les constats émis à SÉCI. Lors de l'ouverture d'une session de travail d'un usager, une suite de numéros de constats d'infraction est générée et attribuée par l'application. En fin de session, les numéros de constats non utilisés sont retournés à SÉCI et ces numéros seront utilisés ultérieurement par l'application lors de l'ouverture d'une autre session causant des bris temporaires dans la suite numérique des constats émis.

Une fois le constat complété et émis, une annulation peut survenir de deux façons :

- Statut gâché : constat d'infraction qui n'a pas été signifié (non remis au contrevenant) et qui doit être annulé à la suite d'une erreur par exemple. Le constat fait l'objet d'une demande de gâcher par celui l'ayant créé, le supérieur de l'auteur doit aussi l'approuver dans SÉCI;
- Statut retiré : constat d'infraction qui a été signifié (remis au contrevenant) et qui doit être annulé à la suite d'une erreur (p. ex. le mauvais nom de rue). Une demande de retrait est complétée par l'auteur du constat qui y explique les justifications de la demande. La demande de retrait est envoyée à son supérieur qui l'approuve dans SÉCI et l'envoi par la suite à la cour pour acceptation finale.

Du lundi au jeudi, les données de SÉCI sont envoyées vers STOP+ pour poursuivre leur traitement.

APPLICATION SYSTÈME DE TRAITEMENT DES OFFENSES PÉNALES

STOP+ est une application développée par la Ville en 1992 qui est sous la responsabilité du SAJ et qui est hébergée au sein du système patrimonial. Le développement et le support de l'application sont réalisés par le STI.

Cette application sert à la gestion du dossier du constat d'infraction à la cour. Il permet de visualiser et d'inscrire le statut du dossier d'infraction⁵, l'exécution des décisions de la cour, le traitement du paiement et le transfert des données financières vers l'application comptable.

Un constat qui a été signifié, soit remis au contrevenant, peut faire l'objet d'un retrait des chefs d'accusation par le poursuivant dans certaines conditions, par exemple suite à une enquête. Les constats faisant l'objet d'un retrait, avant jugement, sont analysés par une équipe de la Direction des services judiciaires du SAJ et sont ensuite soumis pour approbation au procureur avec les documents supports. Après, le retrait du constat est enregistré dans STOP+ en inscrivant l'événement et l'état en cause.

APPLICATION GESOUR

Gescour est une application développée par la Ville en 1997 étant sous la responsabilité du SAJ et qui est hébergée au sein du système patrimonial. Le développement et le support de l'application sont accomplis par le STI.

Gescour possède globalement les mêmes fonctionnalités que STOP+, mais traite les infractions autres que celles provenant du *Code de la sécurité routière* ou du *Règlement de stationnement et de circulation*, par exemple les infractions provenant :

- du *Code criminel* (exemple d'infraction : méfait public, conduite dangereuse);
- du recueil des lois et règlements du Québec (p. ex. le *Règlement sur les aliments*, la *Loi concernant les services de transport de taxi*, la *Loi concernant la lutte contre le tabagisme*);
- des règlements d'arrondissement (p. ex. le bruit, les clôtures, le contrôle des chiens et les autres animaux, les nuisances, la construction, le zonage);
- des règlements de la Ville (p. ex. la salubrité, les pesticides, la construction et la transformation, l'usage de l'eau potable).

Les dossiers de Gescour sont de trois types :

- Ceux concernant les dossiers pénaux : inclut les constats billet et les constats parchemin (utilisé lorsque le dossier est complexe);
- Ceux concernant les dossiers criminels;
- Ceux concernant les dossiers civils.

Des constats papier sont émis par différents services émetteurs selon leurs compétences (p. ex. le SPVM, la Société de transport de Montréal (STM), les 13 services,

⁵ À titre d'exemple, les variables inscrites décrivent les événements (p. ex. « constat », « instruction de la poursuite », « audition d'une demande », « plaidoyer ») et l'état du dossier par rapport à l'événement indiqué (p. ex. « jugement - coupable », « jugement - acquitté », « sabot posé sur le véhicule »).

les 19 arrondissements et les 15 villes liées). Ces constats sont acheminés au greffe de la cour municipale, les données sont enregistrées dans Gescour et il y a aussi une numérisation en image du constat.

Le constat traité dans Gescour peut aussi faire l'objet d'un retrait. Une justification du service émetteur est envoyée. Celle-ci est d'abord analysée par une équipe de la Direction des services judiciaires du SAJ puis soumise au procureur pour approbation avec les documents supports. Le retrait du constat est par la suite enregistré dans Gescour en inscrivant l'événement et l'état en cause.

En matière d'évolution future pour STOP+ et Gescour, un projet de cour intégrée sans papier dit « Cour numérique » a été annoncé et en est à l'étape d'établissement de l'architecture d'affaires. En 2019, il est prévu d'actualiser SÉCI à une version plus récente.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

Déterminer si les mécanismes de contrôle mis en place pour les applications SÉCI, STOP+ et Gescour permettent d'assurer leur fiabilité, l'intégrité des données ainsi que le respect des lois afférentes.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 en annexe.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle de qualité* (NCCQ) 1, du manuel de CPA Canada – Certification et, en conséquence, maintient un système de contrôle de qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Notre audit a été réalisé du 8 septembre 2017 au 4 mars 2019. Il a 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.

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 chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la Direction générale ainsi qu'à chacune des unités d'affaires concernées, pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leurs mises en œuvre.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Une matrice des responsabilités (réalisateur, approbateur, consulté, informé) (RACI) permet de préciser les rôles et les responsabilités des intervenants pour un processus et ses activités. Cet outil permet également de définir le niveau d'engagement. Voici la signification du sigle :

- R pour réalisateur, qui fait en sorte que la tâche soit accomplie;
- A pour approbateur, qui rend compte de la réussite de la tâche;
- C pour consulté, qui apporte sa contribution;
- I pour informé, qui reçoit l'information.

Un RACI devient particulièrement utile lorsque les activités de gestion d'applications sont partagées entre plusieurs unités d'affaires. De plus, advenant des modifications aux applications visées, un RACI permet de mieux cerner les impacts sur les tâches et les responsabilités de chacun et de procéder aux changements requis adéquatement.

Pour la gestion des applications STOP+ et Gescour, les unités d'affaires impliquées sont le STI et le SAJ. Pour SÉCI, ce sont le STI et le SPVM. Les décisions quant à l'évolution de ces applications et de leur fonctionnement ont un impact certain sur les utilisateurs ou sur les données utilisées par le SAJ, le SPVM, le Service des finances, les émetteurs de constats d'infraction (p. ex. le Service des incendies, le Bureau de la salubrité des logements, le Bureau de taxi, la STM), les arrondissements et même les villes liées puisque la Division pénale de la Cour municipale se trouve à les desservir. Avec autant d'utilisateurs ayant des besoins légitimes, il est d'autant plus important d'assurer une cohérence dans les décisions à prendre quant à l'évolution des applications SÉCI, STOP+ et Gescour et d'éviter les erreurs dans la gestion des changements.

Avec l'établissement d'un RACI, l'identification d'un propriétaire d'une application et de ses données devient primordiale puisque celui-ci deviendra l'approbateur principal. Le rôle de propriétaire d'une application permet d'assurer une gouvernance quant à leur évolution et d'éviter que des décisions ne se prennent avec une vue et une imputabilité partielles.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- Il n'y a pas de rôles et de responsabilités formalisés ou de RACI quant à la gestion des applications SÉCI, STOP+ et Gescour;
- Les propriétaires des applications SÉCI, STOP+ et Gescour ne sont pas formellement identifiés, celui-ci est soit en processus d'être nommé pour le SÉCI ou fait l'objet de plusieurs conjectures pour le STOP+ et Gescour.

Nous estimons que des risques subsistent pour le SAJ, le STI et le SPVM. Sans des rôles et des responsabilités définis, approuvés et communiqués pour SÉCI, STOP+ et Gescour, la capacité des parties prenantes des unités d'affaires à échanger, à partager, à coopérer et à coordonner leurs travaux, leurs initiatives et leurs interventions seraient significativement réduites.

L'absence d'un propriétaire formel pour ces applications aurait des impacts lors de la prise de décisions et cela pourrait engendrer une perte d'efficacité du fonctionnement des applications visées, de même qu'elle risque de ne plus répondre aux besoins des utilisateurs.

RECOMMANDATIONS

- 3.1.B. Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de :**
- nommer un propriétaire de l'application système d'émission de constats informatisés;
 - établir, en concertation avec le Service des technologies de l'information, une matrice des responsabilités quant à la gestion de l'application système d'émission de constats informatisés.
- 3.1.C. Nous recommandons au Service des affaires juridiques de :**
- nommer un propriétaire pour chacune des applications système de traitement des offenses pénales et Gescour;
 - établir, en concertation avec le Service des technologies de l'information, une matrice des responsabilités quant à la gestion des applications système de traitement des offenses pénales et Gescour.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.1.B. Service de police de la Ville de Montréal**
*Le propriétaire sera le commandant à la Section sécurité routière.
 (Échéancier prévu : maintenant)*
- Un tableau sera créé afin d'établir quel intervenant s'occupe des différentes activités de gestion du SÉCI. (Échéancier prévu : septembre 2019)*
- Service des technologies de l'information**
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.1.C. Service des affaires juridiques

Le Service des affaires juridiques nous a confirmé qu'il est en accord avec les recommandations qui leur sont adressées. Les plans d'action détaillés suivront sous peu.

Service des technologies de l'information

Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.2. INTÉGRITÉ DES DONNÉES

L'intégrité des données se définit comme étant la propriété associée aux données qui, lors de leur traitement, leur transmission et leur stockage, ne subissent aucune modification ou destruction volontaire ou accidentelle, et conservent un format permettant leur utilisation. Dans cette optique, nous avons examiné les aspects concernant les tables de configuration des applications SÉCI, STOP+ et Gescour, les données géospatiales des routes de Montréal (Géobase), la gestion des accès logiques, le transfert des données de SÉCI à STOP+ et la suite numérique des constats d'infraction.

3.2.1. TABLES DE CONFIGURATION

3.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

La gestion des tables de configuration d'un logiciel représente un facteur de risque dans la gestion du cycle de vie des applications. Les modifications à ces tables doivent être encadrées afin d'assurer la qualité du fonctionnement et la performance du logiciel. Le but poursuivi est de contrôler systématiquement les changements à la configuration en maintenant l'intégrité et la traçabilité durant l'utilisation de l'application. La documentation du contenu des tables de configuration permet d'éviter de se fier aux connaissances tacites et de formaliser les valeurs autorisées.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- Le contenu autorisé des tables de configuration n'est pas documenté pour SÉCI et l'est de façon parcellaire pour STOP+ et Gescour;
- Il n'y a pas de procédure écrite concernant les changements aux tables de configuration de SÉCI, STOP+ et Gescour;
- Il n'y a pas de registre des changements aux tables de configuration. Certaines modifications se font par courriel pour SÉCI. Cependant aucun registre central ne contient l'ensemble des autorisations de changements de configuration pour les applications SÉCI, STOP+ et Gescour;
- Une trace de l'autorisation des modifications n'est pas produite lors de la modification de paramètres des tables de configuration de STOP+ et de Gescour.

Nous estimons que des risques subsistent, car un changement non autorisé aux tables de configuration pourrait être difficilement identifiable si le contenu des tables de configuration n'est pas documenté, et ce, sans une procédure écrite pour gérer ce type de changements. L'absence d'un registre central des modifications autorisées pourrait empêcher de s'assurer de l'intégralité des changements. L'absence de l'autorisation documentée du changement pourrait remettre en cause la légitimité d'un changement à la configuration. Également, cela pourrait entraîner des difficultés pour le transfert de connaissances pour la relève.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.1.B. Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal :**
- d'utiliser un outil pour centraliser les autorisations de changements aux tables de configuration de l'application système d'émission de constats informatisés;
 - de documenter, en concertation avec le Service des technologies de l'information, les valeurs autorisées pour les tables de configuration de l'application système d'émission de constats informatisés et d'établir une procédure pour en gérer les changements.
- 3.2.1.C. Nous recommandons au Service des affaires juridiques de :**
- formaliser l'autorisation des changements aux tables de configuration des applications système de traitement des offenses pénales et Gescour et d'utiliser un outil afin de centraliser les autorisations de changement;
 - documenter, en concertation avec le Service des technologies de l'information, les valeurs autorisées pour les tables de configuration des applications système de traitement des offenses pénales et Gescour ainsi que d'établir une procédure pour en gérer les changements.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.2.1.B. *Service de police de la Ville de Montréal***
- Un registre sera créé et tant le Service des technologies de l'information que le Service de police de la Ville de Montréal pourront y accéder et y inscrire toute modification dans les tables, incluant la date, la raison et la personne donnant son approbation. (Échéancier prévu : septembre 2019)*
- Un document sera élaboré afin que la procédure en lien avec les demandes de changements aux tables ainsi que les valeurs autorisées y soient établies. (Échéancier prévu : septembre 2019)*

Service des technologies de l'information

Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.2.1.C. Service des affaires juridiques

Le Service des affaires juridiques nous a confirmé qu'il est en accord avec les recommandations qui leur sont adressées. Les plans d'action détaillés suivront sous peu.

Service des technologies de l'information

Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.2.2. DONNÉES GÉOSPATIALES

3.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Lors de l'émission d'un constat d'infraction de stationnement ou de circulation, l'utilisateur doit compléter certaines données, dont l'adresse de l'infraction et l'intersection. La Géobase utilisée par SÉCI permet de déterminer rapidement une rue à partir d'une liste offerte, de la copier dans le constat d'infraction ainsi que de valider une adresse. Le fait d'uniformiser le nom de la rue permet d'éviter des erreurs et de standardiser les données pour les analyses et les rapports subséquents. Une Géobase datant de 2018 est d'ailleurs offerte sur le portail de données ouvertes de la Ville.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- La version de la Géobase utilisée par le logiciel SÉCI date de 2014, elle n'est donc pas à jour. Elle ne représente pas les changements de noms de rue ni des nouvelles rues ajoutées depuis;
- Actuellement, la mise à jour est faite de manière manuelle, soit par la conversion de données, la production et le chargement de fichiers;
- Le projet de migration à une nouvelle version du logiciel SÉCI prévoit une refonte des interfaces, dont celle utilisée par la Géobase permettant une modernisation de l'architecture actuelle.

Nous estimons que des risques demeurent quant à l'usage de la version de la Géobase, car même si SÉCI permet d'entrer directement les données d'adresse, l'usage d'une liste à jour permet d'accélérer l'entrée de données, de diminuer les erreurs de saisie et les corrections par la suite.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information d'établir un moyen efficace pour intégrer régulièrement les mises à jour de la version des données géospatiales au fonctionnement du système d'émission de constats informatisés.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.2.B. *Service des technologies de l'information*
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.2.3. GESTION DES ACCÈS LOGIQUES**3.2.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS**

La gestion des accès logiques désigne le processus permettant d'administrer ainsi que de gérer les comptes utilisateurs et leurs droits d'accès à des applications. Afin d'encadrer le processus d'octroi, de modification, de retrait ou de révision des droits d'accès, une procédure est établie. Le suivi de ces règles a pour but d'assurer l'autorisation des accès octroyés et des actions permises par ces utilisateurs. Une révision annuelle des droits accordés aux utilisateurs permet d'assurer que l'ensemble du processus fonctionne adéquatement.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

APPLICATION SYSTÈME D'ÉMISSION DE CONSTATS INFORMATISÉS

- La robustesse des mots de passe de SÉCI est adéquate, puisque les paramètres respectent les meilleures pratiques;
- Les accès sont possibles à trois modules différents de SÉCI soit l'application pour les policiers (SÉCI-P), celle pour les gestionnaires (SÉCI-C) et celle pour les ADS (SÉCI-A);
- Il n'existe pas de procédure documentée pour la gestion des accès de SÉCI-A;
- Concernant SÉCI-C et SÉCI-P, la procédure de gestion des octrois, des modifications d'accès et de l'expiration est incluse dans le formulaire d'approbation des accès. Cependant, la description des retraits d'accès et la révision des accès ne sont pas prises en compte;

- Pour les policiers et les gestionnaires, les accès sont principalement octroyés par une procédure automatisée quotidienne : un lien entre le Système intégré de gestion des effectifs policiers (SIGEP) et SÉCI-C permet d'ajouter automatiquement les nouveaux utilisateurs qui auront accès à SÉCI-P et SÉCI-C, mais dans un état désactivé. L'activation d'un compte pour SÉCI-P et SÉCI-C pour un nouvel employé se fait après avoir reçu un formulaire approuvé par son lieutenant ou son commandant. Les accès temporaires utilisent le même formulaire, avec les mêmes approbations, mais avec une date d'échéance. Ces formulaires n'étant pas systématiquement archivés, nous n'avons pas l'assurance que toutes les demandes d'accès ont été dûment approuvées;
- Pour les ADS, la personne responsable de la gestion des accès dans SÉCI-A inscrit les nouveaux employés dans un fichier qui sera chargé par SÉCI. Ce fichier faisant foi d'autorisation des accès n'est pas conservé par la suite. Les nouveaux accès sont créés avec le statut désactivé par défaut, un courriel avec les noms à activer est envoyé par la suite au pilote de SÉCI. Les accès temporaires auront une date d'échéance.

Bien que les personnes rencontrées ont mentionné avoir procédé à une revue annuelle des droits d'accès de SÉCI, nous n'avons pu retracer aucune documentation à cet effet. Il y a cependant une procédure automatisée quotidienne de retrait des accès (interface avec SIGEP) pour ceux qui ne sont plus à l'emploi du SPVM. Ce contrôle compensatoire permet de réduire les risques quant à des accès non autorisés suite au départ d'un employé.

APPLICATIONS SYSTÈME DE TRAITEMENT DES OFFENSES PÉNALES ET GESOUR

- La robustesse des mots de passe de STOP+ et Gescour est adéquate, puisque les paramètres respectent les meilleures pratiques;
- Pour STOP+ et Gescour, une procédure écrite encadre adéquatement l'octroi, la modification ou le retrait des droits d'accès. Cependant, cette procédure ne contient pas les aspects de revue annuelle des droits d'accès. Un formulaire est rempli afin d'approuver la demande d'accès;
- Des accès sont octroyés à des huissiers provenant de firmes externes. Des clés du réseau privé virtuel (virtual private network (VPN)) sont distribuées afin de permettre ces accès. Il existe une liste d'inventaire à jour de ces clés. Mentionnons que les accès des huissiers suivent le même processus de gestion que pour les autres utilisateurs;
- Pour STOP+, les résultats de nos tests effectués concernant l'autorisation des nouveaux accès étaient adéquats. Cependant les modifications d'accès ne sont pas systématiquement documentées et les retraits d'accès ne font pas l'objet de documentation;
- Pour Gescour, l'autorisation des nouveaux accès et les modifications d'accès ne sont pas systématiquement documentées. Les retraits d'accès ne font pas l'objet de documentation;
- Pour STOP+, une revue des droits d'accès aurait été réalisée, mais nous n'avons retracé aucun document probant à ce sujet;
- Pour Gescour, il y a la présence d'une procédure informatisée venant suspendre le compte d'un utilisateur après 3 mois d'inactivité et supprimant les accès après 13 mois.

PRIVILÈGES D'ACCÈS PERMETTANT D'INSCRIRE LE RETRAIT D'UN CONSTAT D'INFRACTION

Nous avons examiné les droits d'accès en lien avec le retrait d'un constat à cause des risques particuliers que cette action entraîne. En effet, le *Code pénal* permet au poursuivant de retirer tout chef d'accusation avant l'instruction d'une poursuite. Un retrait est un constat qui a été remis au contrevenant, mais qui doit faire l'objet d'un retrait pour différentes raisons, dont, par exemple, une erreur dans la transcription des données, lors du décès du défendeur ou après une enquête suite à un plaidoyer de non-culpabilité. Les constats visés par une demande de retrait font l'objet d'une enquête documentée et l'avis de retrait, accompagné de ses documents support, est signé par un procureur de la cour municipale. Le retrait est par la suite enregistré dans l'application STOP+ ou Gescour. Nous avons constaté que :

- l'inscription du retrait dans l'application STOP+ se fait par 3 personnes désignées administrativement alors que 160 utilisateurs possèdent les droits pour inscrire un retrait;
- l'inscription du retrait dans l'application Gescour se fait par 28 personnes désignées administrativement alors que 447 utilisateurs possèdent les droits pour inscrire un retrait;
- STOP+ et Gescour ne disposent pas de rapports qui permettent d'identifier les différents usagers qui ont enregistré un retrait. De tels rapports pourraient être utilisés pour s'assurer que les retraits ont été dûment autorisés.

Nous estimons que des risques demeurent quant à la gestion des accès logiques. L'absence d'une procédure de gestion des droits d'accès pour le module SÉCI-A pourrait engendrer des accès non autorisés. Sans documentation supportant la revue des droits d'accès et sans formalisation de l'approbation des accès pour SÉCI, STOP+ et Gescour, des accès non autorisés à ces applications pourraient potentiellement exister. Avec des droits d'accès pour pouvoir inscrire le retrait d'un constat d'infraction qui sont donnés à plus d'utilisateurs que ceux administrativement autorisés, des retraits non autorisés des constats d'infraction pourraient être effectués.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.3.B. Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de :**
- **documenter la procédure de gestion des droits d'accès pour SÉCI-A;**
 - **compléter la procédure de gestion des droits d'accès pour SÉCI-C et SÉCI-P en incluant la documentation afférente à la révision des accès et la description de tous les types de retrait d'accès;**
 - **formaliser le processus de révision des droits d'accès pour le système d'émission de constats informatisés;**
 - **conserver les documents d'approbation des accès pour le système d'émission de constats informatisés.**

- 3.2.3.C.** Nous recommandons au Service des affaires juridiques de :
- compléter la procédure de gestion des droits d'accès pour le système de traitement des offenses pénales et Gescour en incluant la documentation afférente à la révision des accès;
 - formaliser le processus de revue des droits d'accès pour le système de traitement des offenses pénales et Gescour et particulièrement pour les privilèges permettant l'inscription d'un retrait de constat;
 - évaluer la possibilité de mettre en place des rapports automatisés afférents aux usagers du système de traitement des offenses pénales et Gescour ayant effectué des retraits de constats d'infraction;
 - conserver les documents d'approbation pour les octrois, les modifications et les retraits des accès pour le système de traitement des offenses pénales et Gescour.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.2.3.B.** **Service de police de la Ville de Montréal**
*Les courriels des responsables de la section application des règlements du stationnement lors de demandes d'activation, réinitialisation, prolongation de comptes SÉCI-A seront archivés. Cette procédure sera écrite dans celle englobant tous les types de droits d'accès (point suivant).
(Échéancier prévu : maintenant)*
- Le document Gestion des accès SÉCI datant de 2012 sera mis à jour.
(Échéancier prévu : septembre 2019)*
- La révision annuelle se fera en mars soit un mois après l'expiration de la majorité des comptes spéciaux. Un rappel sera d'abord envoyé à tous les employés afin qu'ils acheminent le formulaire de renouvellement à une adresse courriel. (Échéancier prévu : septembre 2019)*
- Les formulaires pour les demandes d'activation ou de renouvellement sont enregistrés sur le serveur et conservés trois années complètes.
(Échéancier prévu : maintenant)*
- 3.2.3.C.** **Service des affaires juridiques**
Le Service des affaires juridiques nous a confirmé qu'il est en accord avec les recommandations qui leur sont adressées. Les plans d'action détaillés suivront sous peu.

3.2.4. TRANSFERT DE DONNÉES DU SYSTÈME D'ÉMISSION DE CONSTATS INFORMATISÉS AU SYSTÈME DE TRAITEMENT DES OFFENSES PÉNALES

3.2.4.1. INTERFACE DU SYSTÈME D'ÉMISSION DE CONSTATS INFORMATISÉS - SYSTÈME DE TRAITEMENT DES OFFENSES PÉNALES

3.2.4.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Une interface permet de transférer les données des constats d'infraction de SÉCI-C vers STOP+. L'enregistrement dans STOP+ permet, entre autres, la comptabilisation des revenus générés par l'émission des constats d'infraction. Le transfert vers cette application est important afin d'assurer l'intégralité des transactions. À cet égard, le transfert des données entre SÉCI et STOP+ a été analysé.

Nos travaux d'audit ont permis de conclure que les données de SÉCI-C ont été transférées en intégralité dans STOP+ pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 28 novembre 2017. Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.2.4.2. VALIDATION DES DONNÉES LORS DU TRANSFERT AU SYSTÈME DE TRAITEMENT DES OFFENSES PÉNALES

3.2.4.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Lors du transfert des données des constats d'infraction de SÉCI vers l'application STOP+, des règles de validation sont appliquées sur les données transférées. Des codes d'erreurs sont attribués aux constats et sont traités par une équipe de correctrices. Certaines erreurs ne peuvent être réglées (p. ex. l'impossibilité d'identifier le contrevenant) et le constat fera alors l'objet d'un retrait. Dans d'autres cas, le constat pourra continuer son processus. Les autres erreurs seront réglées à l'aide de consultation de sources d'information (p. ex. les données de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), le registre des entreprises).

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- La procédure pour corriger les erreurs de validation n'est pas documentée;
- Il n'y a pas de rapport recensant les erreurs de validation qui permettrait de relever les types d'erreurs les plus fréquents et les solutions afférentes possibles.

Nous estimons que des risques demeurent quant au traitement des erreurs de validation de STOP+ puisque la procédure de correction n'est pas documentée. Cela pourrait affecter la façon de procéder aux corrections et causer des modifications erronées. Un rapport

sur les types d'erreurs soulevées au chargement des constats permettrait de déterminer les causes de ces erreurs et les solutions possibles, dont l'automatisation de certaines validations, à l'entrée des données ou encore de la formation quant à l'impact de certaines données sur le traitement subséquent du constat.

RECOMMANDATION

- 3.2.4.2.B. Nous recommandons au Service des affaires juridiques :**
- **d'établir une procédure quant au processus de traitement des erreurs de validation;**
 - **d'élaborer, en concertation avec le Service des technologies de l'information, un rapport sur les erreurs de validation et de documenter les solutions afférentes possibles.**

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.4.2.B. Service des affaires juridiques

Le Service des affaires juridiques nous a confirmé qu'il est en accord avec les recommandations qui leur sont adressées. Les plans d'action détaillés suivront sous peu.

Service des technologies de l'information

Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.2.5. SUITE NUMÉRIQUE DES CONSTATS D'INFRACTION

3.2.5.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Le suivi d'une suite numérique peut être un moyen utilisé afin de s'assurer de l'intégralité des constats d'infraction. Une fonction aléatoire attribue les numéros des constats émis par SÉCI par plage désignée, par groupe d'émetteurs. Cette fonction tient compte des numéros déjà attribués dans le passé. Pour les constats manuels de STOP+ et ceux de Gescour, les numéros sont aussi attribués par plages spécifiques selon l'émetteur et sont regroupés dans un calepin distribué à ceux qui émettent les constats.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- SÉCI, STOP+ et Gescour ne permettent pas de générer des rapports automatisés de contrôle de suite numérique qui faciliteraient le suivi de l'intégralité des constats d'infraction;

- Le contrôle de la suite numérique des constats de Gescour a déjà fait l'objet d'une recommandation dans le passé et l'arrivée d'une nouvelle application devait permettre d'intégrer ce contrôle;
- Mentionnons que des travaux réalisés sur l'intégralité des constats de SÉCI dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville pour l'exercice de 2017 n'ont pas révélé d'exception dans les séquences de numéros des constats.

Nous estimons que des risques demeurent, car, sans rapport automatisé de contrôle de suite numérique, des efforts supplémentaires sont nécessaires lorsque la Ville doit s'assurer de l'intégralité des constats d'infraction. Par conséquent, cela pourrait engendrer une perte d'efficacité.

RECOMMANDATION

3.2.5.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information d'évaluer la possibilité d'intégrer la fonctionnalité d'un rapport automatisé de contrôle de suite numérique au sein du système d'émission de constats informatisés et des applications système de traitement des offenses pénales et Gescour.

RÉPONSES DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.5.B. *Service des technologies de l'information*
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.3. GESTION DES CHANGEMENTS

3.3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Afin d'encadrer des changements à une application, un comité consultatif sur les changements (CAB : Change Advisory Board) appuyé par une procédure de gestion des changements permet d'assurer que seuls les changements autorisés sont mis en production. En ayant une approche structurée, cela minimise les risques et les impacts ainsi amenés par les changements qui doivent être effectués aux applications.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- Un CAB est en fonction depuis l'automne 2017 pour les applications du SPVM dont SÉCI;
- Un CAB aux applications informatiques du SAJ, dont STOP+ et Gescour, est en place depuis l'automne 2016;

- Il n'y a pas de procédure écrite pour la gestion des changements visant les applications SÉCI, STOP+ ou Gescour;
- Pour les trois applications, un logiciel est utilisé afin de répertorier, prioriser et assigner les demandes de changements;
- Des tests d'acceptation sont effectués et documentés pour SÉCI, STOP+ et Gescour. Notons que les tests sont bien étayés pour les changements de la phase 2 du nouveau *Code de procédure civile* (NCPC) pour l'application STOP+;
- L'acceptation de changements à STOP+ et Gescour n'était pas systématiquement documentée;
- Le STI n'utilise pas d'outil de gestion de versions pour les applications STOP+ et Gescour. L'acquisition d'un outil de gestion de versions avait été envisagée il y a quatre ans, mais n'a pas eu de suite. Un tel outil permet de mutualiser les travaux des programmeurs en fusionnant adéquatement leurs modifications.

Malgré le suivi des bonnes pratiques concernant l'usage d'un CAB, nous estimons qu'un risque subsiste, car l'absence de procédures écrites de gestion des changements pourrait engendrer des malentendus et des incompréhensions quant à la marche à suivre pour traiter une demande de changement. Ceci pourrait impacter l'efficacité des applications. L'absence d'un outil pour gérer les versions pourrait augmenter les risques d'erreurs lors de l'intégration des changements aux applications STOP+ et Gescour.

RECOMMANDATIONS

- 3.3.1.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information :**
- **d'établir une procédure pour la gestion des changements du système d'émission de constats informatisés, système de traitement des offenses pénales et Gescour et de la faire approuver par les comités consultatifs sur les changements afférents;**
 - **de revoir la pertinence d'acquérir un outil de gestion de version pour les applications système de traitement des offenses pénales et Gescour.**
- 3.3.1.C. Nous recommandons au Service des affaires juridiques de documenter l'acceptation des demandes de changement pour le système de traitement des offenses pénales et Gescour.**

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.3.1.B. Service des technologies de l'information**
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec les recommandations qui leur sont adressées. Les plans d'action détaillés suivront sous peu.

3.3.1.C. Service des affaires juridiques

Le Service des affaires juridiques nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.4. PÉRENNITÉ HUMAINE ET TECHNIQUE**3.4.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS**

Afin de permettre une évolution planifiée des applications informatiques, l'aspect technique et l'apport humain, doivent être coordonnés pour en assurer un support adéquat. Dans les entreprises d'envergure, cela peut se traduire par une entente de niveaux de service qui permet de définir la prestation prescrite entre le fournisseur de service et l'unité desservie, ainsi que la qualité de service attendue. Une entente de services devrait prévoir des moyens concrets afin de répondre aux besoins d'affaires et permettre une évolution adéquate des applications tout en prenant en compte les risques de désuétude de celles-ci. Une fois l'entente définie, le service TI doit alors prévoir les ressources humaines adéquates et suffisantes afin de respecter ses engagements. Aussi pour assurer une pérennité technique des applications, il faut maintenir à jour la documentation pertinente.

La connaissance du domaine d'affaires juridique des cours municipales est complexe, pointue et peu répandue. Par exemple, les règles d'affaires concernant le cheminement possible d'un constat sont nombreuses et elles doivent être bien interprétées afin de respecter l'esprit de la loi dans la traduction de celles-ci en langage informatique. Le temps d'intégration d'une nouvelle ressource ne peut donc pas se faire rapidement.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- L'application SÉCI n'a pas été mise à jour depuis 10 ans. L'implantation d'une version plus récente est prévue pour 2019;
- Les applications STOP+ et Gescour ont été développées à l'interne (en 1992 pour STOP+ et en 1997 pour Gescour) avec utilisation du langage Natural 6.3 IBM qui est désuet;
- Le projet de loi 28 « Loi instituant le NCPC » a été sanctionné le 21 février 2014 et il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Ce nouveau code institue une toute nouvelle philosophie en regard de la procédure civile et notamment en ce qui concerne l'exécution des jugements. Ainsi, en cette matière, la règle générale sera désormais à l'effet qu'il ne doit y avoir qu'un avis d'exécution (anciennement bref de saisie) pour un débiteur/défendeur et que tous les créanciers de cette personne devront se joindre au 1^{er} créancier qui aura déposé un avis d'exécution contre elle. Cette disposition de droit nouveau comporte donc pour sa réalisation, l'obligation pour le créancier de s'assurer, en vérifiant les plumeaux des autres instances judiciaires du Québec, de l'existence ou non d'un avis d'exécution déjà émis à l'encontre de son débiteur/défendeur. Si un tel avis existe, le Code impose au créancier de se joindre à la procédure déjà entreprise.

En matière pénale, le créancier désigné par la loi est le percepteur des amendes et en matière civile, le créancier doit confier l'exécution du jugement à un huissier de justice. À cause de la désuétude technologique, du manque de ressources spécialisées et de l'importance des adaptations requises aux systèmes STOP+ et Gescour, la Ville accuse un retard important dans la transmission aux huissiers des Avis d'exécution. Par contre, les systèmes ont été modifiés et le percepteur est en mesure de transmettre les « Avis de non-paiement d'amende » à la SAAQ et de tenir l'opération « Sabot de Denver »;

- Un projet de transformation de l'administration judiciaire appelé « cour numérique » a débuté et vise, entre autres, à améliorer, à simplifier et à optimiser les activités de la Cour municipale ainsi qu'à moderniser les solutions technologiques, les outils et les équipements. Le projet en est à la phase de rédaction du devis technique. L'octroi du contrat serait prévu au courant de 2019 avec une phase d'implantation de 36 mois;
- Pour les applications SÉCI, STOP+ et Gescour, la documentation est désuète et incomplète sauf pour les développements récents de STOP+ et Gescour. Pour SÉCI, on prévoit mettre la documentation à jour dans le cadre du projet de migration à la nouvelle version;
- Pour SÉCI, une seule personne assure le soutien technique. Toutefois il y a des procédures à suivre en cas d'absence. Une personne a été identifiée comme relève au début de 2018 et a commencé son apprentissage;
- Pour les applications STOP+ et Gescour, trois analystes et deux développeurs assurent le soutien aux utilisateurs et le développement. Le départ à la retraite d'un analyste a été reporté de l'été 2018 à mars 2019 suite au départ à la retraite du programmeur de Gescour en juin 2018. Un nouvel analyste, en poste depuis l'automne 2018, est en cours de formation pour le transfert de connaissances. Un des analystes a quitté son emploi en juin 2018 et un processus de remplacement est en cours. Un autre analyste devrait partir à la retraite en décembre 2019. Son poste fait l'objet d'un recrutement;
- Il n'y a pas d'entente de services entre le STI et le SAJ pour STOP+ et Gescour. Il n'y a pas non plus d'entente entre le STI et le SPVM pour SÉCI. Cependant une recommandation du rapport d'audit de 2014 du Bureau du vérificateur général sur la « Gouvernance des technologies de l'information » traite spécifiquement de cet élément. Cette recommandation est toujours en cours. Les rencontres des comités consultatifs des changements permettent cependant d'établir la planification des activités à court terme.

En raison de la désuétude technologique des applications SÉCI, STOP+ et Gescour, de leur documentation et du manque de ressources humaines spécialisées, ceci pourrait engendrer des difficultés à maintenir celles-ci opérationnelles jusqu'à la réalisation du projet « cour numérique ». Également, cette désuétude freine les développements informatiques requis par le percepteur des amendes de la cour municipale afin d'exercer les recours prévus à la loi et permettre de recouvrer les sommes dues à la Ville.

RECOMMANDATION

- 3.4.1.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information de :**
- revoir la priorité du projet « cour numérique » et du projet de mise à niveau SÉCI afin de pallier à la désuétude technologique du système d'émission de constats informatisés, du système de traitement des offenses pénales et de Gescour;
 - produire un plan d'action concernant la relève en ressources humaines, en incluant entre autres le transfert de connaissances pour le système d'émission de constats informatisés, le système de traitement des offenses pénales et Gescour;
 - implanter un processus de mise à jour de la documentation pertinente des applications système d'émission de constats informatisés, le système de traitement des offenses pénales et Gescour.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.4.1.B. *Service des technologies de l'information***
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec les recommandations qui leur sont adressées. Les plans d'action détaillés suivront sous peu.

3.5. VIGIE LÉGALE ET RÉGLEMENTAIRE

3.5.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Pour les applications SÉCI, STOP+ et Gescour, le respect des aspects juridiques du processus informatisé revêt une importance particulière. Une vigie légale et réglementaire permet de relever, en temps opportun, les changements futurs. L'incidence d'un changement à une loi ou à un règlement doit être évaluée afin de mesurer les impacts sur le fonctionnement actuel des applications SÉCI, STOP+ et Gescour. Par la suite, il faut procéder aux ajustements nécessaires en temps opportun. Les changements légaux pourraient affecter les étapes de traitement d'un constat. Par exemple, le NCPC, sanctionné en 2014 et mis en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016 a amené des changements importants au fonctionnement des applications STOP + et Gescour. En effet, le bref de saisie se trouve à être remplacé par un avis d'exécution qui possède ses propres règles d'affaires. Aussi, des changements directement liés aux infractions ainsi qu'aux tarifs judiciaires surviennent régulièrement telles des infractions provenant d'un nouveau règlement municipal ou de la réforme du *Code de la sécurité routière*.

Afin de s'assurer de maintenir SÉCI, STOP+ et Gescour à jour, le SAJ procède à une vigie qui couvre les changements apportés aux :

- *Code criminel*;
- lois provinciales;
- règlements provenant du conseil municipal, du conseil d'agglomération, des conseils d'arrondissements, du comité exécutif et des villes liées (la cour municipale de la Ville assure les services judiciaires liés au traitement des constats d'infraction des villes liées).

Toute infraction se doit d'être codifiée avant de pouvoir émettre un constat qui l'invoquera. La Direction des poursuites pénales et criminelles est responsable de la gestion de la liste des infractions, dont les nouveaux règlements ainsi que les mises à jour. Une fois l'acheminement de l'information vers la Direction des poursuites pénales et criminelles effectué, l'infraction sera codifiée ou modifiée dans l'application système intégré de la cour municipale—volet audience qui communique par la suite ces changements aux applications SÉCI, STOP+ et Gescour. L'outil actuel de recherche des règlements municipaux ne répondant plus aux besoins de rédaction, de conservation, de diffusion et d'exploitation, fera l'objet de changements importants grâce au projet inscrit au plan triennal des immobilisations (PTI) du STI sous le numéro 70550 « *Gestion des règlements municipaux* ». Ce projet, démarré en 2017, prévoit la mise en place d'une application informatisée de « *Gestion des règlements municipaux* » incluant un :

- outil de normalisation et d'aide à la rédaction des règlements;
- outil d'automatisation de la codification administrative;
- outil de recherche performant et convivial, accessible via le portail internet de la Ville.

Selon la description du projet, cet outil vise à améliorer la qualité des services, la productivité ainsi que de permettre une interrelation avec les applications existantes.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- Le processus de communication des changements des lois et des règlements aux responsables des applications SÉCI, STOP+ et Gescour n'est pas formalisé. Particulièrement pour les règlements, la Direction des poursuites pénales et criminelles n'a pas l'assurance que les listes d'infractions sont à jour pour ces applications;
- Les travaux pour incorporer d'importants changements amenés par le NCPC (sanctionné le 21 février 2014 et mis en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016), affectant les applications STOP+ et Gescour, ont commencé au début de 2015 et sont toujours en cours. En effet, les applications STOP+ et Gescour ne permettent pas d'intégrer rapidement et facilement les changements imposés. Des mesures de mitigation ont dû être prises afin de continuer le suivi des procédures pour les constats de STOP+. L'application Gescour n'a toujours pas fait l'objet de modifications causées par le NCPC, ce qui retarde la suite

des procédures pour les constats d'infraction visés par cette application. En plus, il faut se conformer à la directive sur les règles de gestion des créances d'autant plus que l'un de ses principes mentionne « *Il faut également s'assurer de reconnaître rapidement les créances et prendre les mesures pour leur recouvrement.* »;

- La reddition de comptes financière de la Ville pour l'exercice terminé le 31 décembre 2016 fait état d'un écart défavorable découlant des retards dans l'implantation du NCPC de :
 - 10,5 M\$ pour les revenus des contraventions en matière de circulation et stationnement (STOP+);
 - 2 M\$ pour les revenus des contraventions autres (Gescour);
 - On y mentionne que ces revenus sont reportés à l'exercice 2017. Cette même analyse n'a pas été produite dans la reddition de comptes financière de 2017.
- Le projet de « *Gestion des règlements municipaux* », qui prévoit la mise en place d'une nouvelle application informatisée centralisant la gestion de règlements municipaux, exclut de sa portée actuelle les règlements des villes liées.

Nous estimons que des risques perdurent quant à la situation actuelle, car sans formalisation de la communication des changements des lois et des règlements, la continuité de l'acheminement de l'information nécessaire et en temps opportun aux responsables des changements aux applications informatiques SÉCI, STOP+ et Gescour ne pourrait être assurée. Ces applications risqueraient de ne plus être à jour par rapport aux lois et aux règlements. Les retards dans l'intégration du NCPC aux applications de gestion des constats d'infraction pourraient encore entraîner des impacts monétaires importants. En excluant les villes liées de la portée du projet « *Gestion des règlements municipaux* », la centralisation des règlements serait incomplète et cette application ne pourrait servir d'outil centralisé pour contribuer à ce que les applications soient à jour quant aux règlements de ces villes liées.

RECOMMANDATIONS

- 3.5.1.B. Nous recommandons au Service des affaires juridiques de formaliser le processus de communication des changements des lois et des règlements aux responsables des applications système d'émission de constats informatisés, le système de traitement des offenses pénales et Gescour.**

- 3.5.1.C. Nous recommandons au Service des technologies de l'information :**
- d'intégrer les règlements des villes liées dans la portée du projet # 70550 « *Gestion des règlements municipaux* » du programme triennal d'investissement;
 - d'établir, en concertation avec le Service des affaires juridiques, les actions possibles afin d'accélérer l'intégration des changements légaux ayant un impact sur le fonctionnement des applications système d'émission de constats informatisés, le système de traitement des offenses pénales et Gescour, dont ceux provenant de la dernière version du *Code de procédure civile* (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016).

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.5.1.B. Service des affaires juridiques
Le Service des affaires juridiques nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.5.1.C. Service des technologies de l'information
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec les recommandations qui leur sont adressées. Les plans d'action détaillés suivront sous peu.

Service des affaires juridiques
Le Service des affaires juridiques nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

4. CONCLUSION

Selon nos travaux d'audit, nous concluons que la Ville fait face à une grande désuétude technologique du système d'émission de constats informatisés (SÉCI), du système de traitement des offenses pénales (STOP+) et de Gescour ainsi qu'à des enjeux de relève humaine. Cette situation combinée avec les lacunes relevées quant à la gestion des accès et à la gestion des changements rendent difficile le maintien en conditions opérationnelles de ces applications et comportent un risque relativement à la fiabilité et à l'intégrité des données.

Cette désuétude a, entre autres, pour conséquence que les applications STOP+ et Gescour sont très difficiles à adapter et qu'elles ne peuvent, dans les circonstances, répondre aux besoins du percepteur des amendes pour l'exécution forcée des jugements. Cette situation freine le recouvrement des sommes dues à la Ville. Ces applications gèrent une source importante de revenus de la Ville (172,8 M\$ pour l'année 2017).

Également, la désuétude de STOP+ et Gescour ajoutée au manque de relève humaine font que les travaux pour incorporer les changements importants amenés par le nouveau *Code de procédure civile* (sanctionné le 21 février 2014 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016) ont débuté en 2015 et sont toujours en cours.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluation suivants :

1. Critère d'évaluation – Rôles et responsabilités :

Les propriétaires des applications SÉCI, STOP+ et Gescour ainsi que les rôles et responsabilités quant à la gestion de celles-ci ne sont pas formalisés.

2. Critère d'évaluation – Intégrité des données :

Concernant la gestion des accès logiques, la robustesse des mots de passe est adéquate. Par contre, les procédures de gestion des accès des applications sont documentées partiellement ou sont inexistantes. À l'exception de STOP+, des lacunes sont présentes au niveau de l'approbation, de la modification et des retraits des accès où les traces écrites ne sont pas systématiquement conservées. Également, la revue des accès n'est pas documentée pour SÉCI et STOP+ et Gescour. Pour terminer, l'élément que nous estimons le plus critique est afférent aux droits d'accès octroyés qui permettent à un trop grand nombre d'utilisateurs de STOP+ et Gescour, qui n'en ont pas l'autorité administrative, d'inscrire des retraits de constats.

Les transferts de données de SÉCI à STOP+ se font de manière intégrale. Néanmoins, il n'existe pas de rapport ni de procédure formelle pour corriger les erreurs de validation lors de ces transferts.

Des améliorations sont nécessaires quant à la gestion des tables de configuration pour SÉCI, STOP+ et Gescour puisque celles-ci ne sont pas adéquatement documentées en termes de configuration et de changements.

Les données de la Géobase intégrées à SÉCI datent de 2014 et le moyen utilisé pour leur mise à jour est désuet.

SÉCI, STOP+ et Gescour ne permettent pas de générer des rapports automatisés de contrôle de suite numérique qui faciliterait le suivi de l'intégralité des constats d'infraction.

3. Critère d'évaluation – Gestion des changements :

Un comité consultatif sur les changements est en fonction pour les applications SÉCI, STOP+ et Gescour. Par contre, il n'y a pas de procédure écrite pour la gestion des changements de SÉCI, STOP+ et Gescour. L'acceptation des demandes de changements n'est pas systématiquement documentée pour STOP+ et Gescour. Enfin, il n'y a pas d'outil de gestion des versions pour STOP+ et Gescour.

4. Critère d'évaluation – Pérennité humaine et technique :

Les applications STOP+ et Gescour sont désuètes de par la technologie utilisée et l'application SÉCI n'a pas été mise à jour depuis dix ans. De plus, la documentation de ces applications est incomplète et n'est pas à jour. En ce qui a trait aux ressources humaines spécialisées, la relève identifiée pour SÉCI n'est pas encore fonctionnelle et celle pour Gescour est en phase de transfert de connaissances.

5. Critère d'évaluation – Vigie légale et réglementaire :

Le processus de communication des changements aux lois et règlements aux responsables de SÉCI, STOP+ et Gescour n'est pas formalisé. Le projet PTI « *Gestion des règlements municipaux* », qui prévoit la mise en place d'une nouvelle application centralisant la « *Gestion des règlements municipaux* » exclut les villes liées de sa portée actuelle alors que la cour municipale assure aussi les services judiciaires liés au traitement des constats d'infraction émis par les villes liées.

5. ANNEXE

5.1. OBJECTIF ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF

Déterminer si les mécanismes de contrôle mis en place pour les applications SÉCI, STOP+ et Gescour permettent d'assurer leur fiabilité, l'intégrité des données ainsi que le respect des lois afférentes.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Nous avons basé notre audit sur les critères d'évaluations suivants répartis en cinq volets :

1. Rôles et responsabilités :

Les rôles et les responsabilités sont définis, approuvés, communiqués et permettent une imputabilité claire. Un propriétaire de l'application est formellement identifié pour chacune des applications SÉCI, STOP+ et Gescour.

2. Intégrité des données :

- **Tables de configuration** : Les valeurs autorisées des tables de configuration sont documentées. Les changements et les mises à jour des tables sont dûment autorisés et font l'objet d'une procédure formelle;
- **Données géospatiales (Géobase)** : La Géobase en lien avec SÉCI est mise à jour régulièrement;
- **Gestion des accès logiques** : Les paramètres de sécurité des mots de passe sont assez robustes pour prévenir des accès non autorisés aux applications. La gestion des accès des usagers permet d'assurer que seules les personnes autorisées ont accès selon leurs rôles et les responsabilités. Les droits d'accès permettant d'inscrire des retraits de constats d'infraction sont octroyés uniquement aux personnes autorisées;
- **Transfert de données de SÉCI à STOP+** : Le transfert de données de SÉCI à STOP+ est effectué en intégralité. Les validations exécutées lors du transfert de SÉCI à STOP+ assurent que les données sont adéquatement corrigées;
- **Suite numérique des constats d'infraction** : Des rapports automatisés de contrôle de suivi numérique des constats d'infraction de SÉCI, STOP+ et Gescour permettent un suivi efficace de l'intégrité des constats émis.

3. Gestion des changements :

Une procédure encadre la gestion des changements et ces derniers sont dûment approuvés lors de la mise en production. Les outils utilisés pour procéder aux changements en facilitent la gestion.

4. Pérennité humaine et technique :

Les applications sont fiables selon les besoins établis et des mesures tant techniques qu'au point de vue des ressources humaines les soutiennent quant à leur évolution.

5. Vigie légale et réglementaire :

Une vigie légale et réglementaire est en place afin que les applications SÉCI, STOP+ et Gescour soient mises à jour pour intégrer les changements apportés aux lois et règlements.



4.5.

GESTION DE L'APPLICATION GEM

LE 26 MARS 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIF

Déterminer si les mécanismes de contrôle, mis en place pour l'application GEM, permettent de s'assurer que celle-ci ne présente aucun risque majeur de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données quant à son cycle de vie, son utilisation et sa maintenance.

RÉSULTATS

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

L'application GEM dispose des mécanismes de contrôles appropriés suivants :

- Les rôles et les responsabilités ainsi que le propriétaire de l'application GEM sont connus de tous;
- La sensibilisation du personnel aux risques de cybersécurité est correctement effectuée dans les différents départements;
- Les processus de gestion des incidents et de gestion des changements sont adéquats;
- Les paramètres de sécurité permettent des mots de passe robustes.

Néanmoins, les mécanismes de contrôle mis en place nécessitent des améliorations au niveau de la gestion des accès logiques. Ce constat combiné à la désuétude technologique et au manque de ressources humaines pourrait entraîner des risques de perte de confidentialité, de corruption de données et d'indisponibilité de l'application de gestion d'évaluation municipale (GEM).

Voici les éléments nécessitant des améliorations :

- Les rôles et les responsabilités ainsi que le propriétaire de l'application ne sont pas formalisés mais connus;
- Les formulaires de demandes d'accès ne sont pas conservés et les profils d'accès ne font pas l'objet de révision régulière;
- Le catalogue de changements mineurs non déployés est très important;
- L'équipe en charge de la modification de l'application est également responsable de déployer les changements en production;
- Les technologies utilisées à ce jour, ne sont plus maintenues par les vendeurs ou trop anciennes ce qui rend difficile le recrutement du personnel maîtrisant celles-ci;
- Dans le contexte d'une équipe réduite, l'attrition du personnel nécessite une attention particulière en raison des nombreux départs à la retraite prévus dans les 24 prochains mois;
- Il n'y a pas de processus formel de mise à jour de la documentation;
- Compte tenu de la vétusté de l'application GEM, des améliorations pourraient être apportées aux mécanismes de surveillance des accès;
- Un processus formel doit être mis en place pour une gestion plus efficace des problèmes;
- La surveillance applicative et celle de l'infrastructure doivent être renforcées pour une meilleure détection des pannes.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	223
2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	224
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	226
3.1. Rôles et responsabilités	226
3.2. Gestion des accès logiques	227
3.2.1. Politique de gestion des accès	227
3.2.2. Robustesse des mots de passe	228
3.2.3. Ségrégation des droits d'accès	229
3.2.4. Sensibilisation à la cybersécurité	230
3.3. Gestion des changements	230
3.3.1. Processus de gestion des changements	230
3.3.2. Restriction des droits en production	231
3.3.3. Conformité aux lois	232
3.4. Pérennité humaine et technique	233
3.5. Gestion des opérations	235
3.5.1. Documentation applicative	235
3.5.2. Gestion des incidents	236
3.5.3. Gestion des problèmes	236
3.5.4. Surveillance applicative et de l'infrastructure	237
4. CONCLUSION	238
5. ANNEXE	240
5.1. Objectif et critères d'évaluation	240

LISTE DES SIGLES

ASU

Agent Support Utilisateurs du service de l'évaluation foncière

CA

Application de gestion des incidents

FTP

Protocole de transfert de fichier (*File Transfer Protocol*)

GDM

Application de gestion des incidents et changements

GEM

Gestion de l'évaluation municipale

JIRA

Application de gestion des incidents et des changements technologiques de la ville

LFM

La loi sur la fiscalité municipale

Logiciel PG

Logiciel d'évaluation municipale utilisé par plusieurs villes du Québec

MAPAQ

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

RACI

Représente une matrice des responsabilités

SEF

Service d'évaluation foncière

STI

Service des technologies de l'information

TI

Technologies d'informations

1. CONTEXTE

Relevant de la Direction générale adjointe aux services institutionnels, le Service de l'évaluation foncière (SEF) a pour mission de confectionner, de tenir à jour et de défendre le rôle d'évaluation foncière des municipalités de l'agglomération de Montréal, conformément aux dispositions de la *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM).

L'application Gestion de l'évaluation municipale (GEM) permet d'établir et de mettre à jour des rôles d'évaluation de la Ville de Montréal (la Ville). Ce rôle représente un inventaire de tous les immeubles sur le territoire d'une municipalité. Le parc immobilier de la Ville de Montréal représentait, en 2017, 438 000 unités évaluées à 274 milliards \$. Un nouveau rôle d'évaluation est déposé tous les trois ans conformément à la *Loi sur la fiscalité municipale* et ses règlements afférents. L'application GEM permet également de procéder à l'émission des certificats de modification des unités d'évaluation. Des modules permettent de distribuer les tâches à effectuer par les employés et de contrôler les transactions venant modifier le rôle d'évaluation. Les données d'évaluation foncière de l'application GEM sont à la base des calculs de la taxation qui a généré un revenu de 4,2 milliards \$ en 2017, représentant 76 % des revenus totaux non consolidés de la Ville.

Les principales obligations auxquelles sont soumises les activités du SEF et l'application GEM sont La LFM et ses règlements;

L'application GEM a été tout d'abord développée en 2004 par la Ville. Suite à quoi, la Ville de Québec s'est jointe à elle, en 2008. Elle a été modifiée régulièrement pour intégrer de nouvelles tâches telles que la gestion des permis. Depuis environ 2010, la Ville poursuit seule l'évolution de l'application GEM.

L'accès de l'interne à l'application GEM se fait au moyen d'un navigateur Internet. Des accès à distance sécurisés sont disponibles seulement pour quelques gestionnaires du SEF et pour les inspecteurs de la Ville. Aucun accès n'est possible à partir d'un réseau externe à la Ville. L'application GEM a une base de données sur Oracle en version 10G qui est hébergée sur un serveur de type Unix. L'outil Oracle Designer est utilisé pour le développement et permet de générer des écrans et des rapports. Il y a quatre environnements maintenus :

- Développement;
- Tests;
- Acceptation;
- Production.

Les principales interfaces entrantes à l'application GEM sont :

- Le Bureau de la publicité et des droits : les données sur les actes de vente, les jugements étant chargés par un fichier envoyé par courriel. Certaines informations sont enregistrées manuellement par le SEF;

- Les arrondissements : la plupart des arrondissements utilisent l'application de la Ville sur la gestion des permis;
- Les villes liées : la plupart des villes liées utilisent le logiciel PG (logiciel d'évaluation municipale utilisé par plusieurs villes du Québec). Certaines envoient encore leurs informations sur papier pour la transmission des permis;
- Le Service des incendies : les données concernant les unités d'évaluation qui ont subi un sinistre sont envoyées à l'application GEM (par une vue d'Oracle depuis le logiciel du Service des incendies);
- Le Service des finances : les mémos locatifs concernant les exemptions (p. ex. un immeuble appartenant au gouvernement fédéral) et les données des locataires de ces immeubles sont communiqués à l'application GEM.

Les principales interfaces sortantes à l'application GEM sont :

- Le Service des finances vers l'application OASIS : OASIS permet de gérer les comptes de taxes émis par la Ville à partir des données d'évaluation foncière. Un transfert hebdomadaire a lieu par le protocole *File Transfer Protocol* (FTP). L'application GEM est stratégique pour OASIS puisqu'il représente l'apport des données fondamentales aux calculs des taxes foncières;
- Villes liées : les données d'évaluation foncière les concernant sont envoyées par FTP;
- Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) : tous les rôles et certains certificats d'évaluation y sont envoyés.
- Le Conseil scolaire : les rôles et les certificats fonciers sont envoyés par FTP et servent à la taxation scolaire;
- Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) : envoi des certificats concernant les exploitations agricoles enregistrées.

Les 170 utilisateurs actifs de l'application GEM sont soutenus par un pilote et trois agents support aux utilisateurs (ASU) du côté du SEF. Au Service des technologies de l'information (STI), il y a une analyste d'affaires, trois programmeurs et deux analystes TI qui sont responsables de l'application GEM.

Depuis l'automne 2018, un appel d'offres est en cours de rédaction (projet numéro 74551 au PTI de 2018) afin de moderniser et d'intégrer les applications GEM et OASIS, dans une même application. L'appel d'offres est actuellement en révision pour une publication au printemps 2019.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d'audit portant sur la gestion de l'application GEM, conformément à la norme canadienne de mission de certification NCMC 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Le présent audit avait pour objectif d'évaluer la gestion mise en place pour la gouvernance et la maintenance de l'application GEM afin de limiter les risques de perte d'informations, de corruption de données, de perte d'efficacité dans l'exploitation et dans l'évolution de l'application.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 en annexe.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ 1), du *Manuel de CPA Canada – Certification* et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

L'objet de notre audit a porté sur les cinq critères d'évaluations suivants :

- Critère 1 – Rôles et responsabilités;
- Critère 2 – Gestion des accès logiques;
- Critère 3 – Gestion des changements;
- Critère 4 – Pérennité humaine et technique;
- Critère 5 – Gestion des opérations.

Nous avons exclu de notre mission les aspects afférents à la relève des TI et au processus de copies de sauvegarde, car ils ont été couverts lors de notre audit de 2015 sur la Gestion de la relève des technologies de l'information et des télécommunications. Des recommandations avaient été émises avec un échéancier de mise en place jusqu'au début 2020.

Notre audit a été réalisé du 16 juillet 2018 au 26 mars 2019. Il a 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.

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 chacune des unités d'affaires auditées ainsi qu'à chacune des unités d'affaires concernées, pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leur mise en œuvre.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Afin de définir une imputabilité claire en matière des rôles et des responsabilités, ces derniers doivent être correctement définis, écrits et validés par toutes les parties concernées. Il est commun que ce processus donne naissance à une matrice RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté et Informé), servant de référence pour chaque processus de l'application tout au long de son cycle de vie. Elle peut servir de base si l'application est appelée à évoluer ou migrer vers un nouveau système.

De plus, pour chaque application, il est important de pouvoir définir qui sera la personne responsable de celle-ci, permettant une imputabilité claire pour chaque action nécessitant une chaîne de validation. Le responsable applicatif est le gardien du maintien en condition opérationnelle de l'application. Il doit être impliqué pour chaque changement majeur et pour chaque migration applicative.

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de matrice (p. ex. la matrice RACI) définissant les rôles et les responsabilités. De plus, le propriétaire de l'application GEM n'est pas formellement identifié. Précisons, cependant, que les rôles et les responsabilités sont bien connus et respectés par chaque partie.

L'absence d'une matrice des rôles et des responsabilités pourrait engendrer des dysfonctionnements dans la gouvernance applicative tels que :

- la collaboration compliquée ou inefficace entre les équipes (p. ex. les utilisateurs redirigés vers les mauvaises équipes pour la gestion des accès ou d'un incident);
- l'augmentation des erreurs humaines en production ou un délai dans les actions incombant aux équipes opérationnelles (p. ex. les actions exécutées deux fois en production, les suppressions);
- l'octroi de privilège applicatif sans cycle de validation.

RECOMMANDATION

3.1.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information conjointement avec le Service de l'évaluation foncière de créer une matrice des rôles et des responsabilités (p. ex. une matrice RACI) pour l'application de gestion de l'évaluation municipale. La matrice doit officialiser également le propriétaire de l'application.

RÉPONSE DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.B. **Service des technologies de l'information conjointement avec le Service de l'évaluation foncière**

Les rôles et les responsabilités sont connus tant du Service de l'évaluation foncière que du Service des technologies de l'information ainsi que le propriétaire de l'application.

Le livrable a consisté à produire une matrice RACI (représente une matrice des responsabilités) que nous avons transmise au Service de l'évaluation foncière pour commentaires. À l'intérieur du document nous avons officialisé le propriétaire de l'application. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.2. GESTION DES ACCÈS LOGIQUES

3.2.1. POLITIQUE DE GESTION DES ACCÈS

3.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Afin de prévenir des brèches de sécurité, des contournements d'accès et des abus de privilèges, un certain nombre de mesures, de documentations et de restrictions sont nécessaires.

De nombreux contrôles, processus et règlements doivent être établis pour prévenir les accès non autorisés ainsi que les usurpations d'identités.

Nous avons pris connaissance du processus mis en place pour la gestion des accès ainsi que les différents documents permettant de vérifier que l'attribution des droits privilégiés est correctement effectuée et surveillée.

Néanmoins, nous avons constaté les éléments suivants :

- Il n'existe pas de procédure de gestion des accès;
- Le processus d'octroi et de retraits des accès logiques est incomplet. En effet, les formulaires de demande et de validation ne sont pas archivés, empêchant une traçabilité des approbations;
- Le processus de révision des droits d'accès doit être formalisé;
- Il existe plusieurs comptes génériques qui ont des accès très restreints en production (limité à quelques écrans et en lecture uniquement). Ceux-ci ont une justification satisfaisante à l'exception d'un compte dont le contrôle est devenu difficile.

Bien que nous n'ayons pas trouvé des accès illégitimes lors de nos tests, sans gestion des accès formalisée et documentée, des droits d'accès inappropriés pourraient être octroyés ou conservés et pourraient mener à des erreurs ou à des fraudes. L'utilisation de comptes génériques mal contrôlés rendrait difficile l'imputabilité des utilisateurs de ces comptes en cas d'actions inappropriées.

RECOMMANDATION

- 3.2.1.B. Nous recommandons au Service de l'évaluation foncière de :**
- **créer une procédure pour la gestion des accès;**
 - **conserver les formulaires dûment approuvés de demande et de retraits des accès;**
 - **formaliser le processus de révision des accès et de leurs droits;**
 - **revoir la gestion des comptes génériques et la redéfinition de ces derniers. Chaque création de comptes générique doit être associée à un formulaire de dérogation correctement documenté et approuvé.**

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.2.1.B. Service de l'évaluation foncière**
La procédure déjà en place sera revue et améliorée, détaillée formellement dans un document et diffusée aux personnes visées. (Échéancier prévu : 30 mai 2019)
- Les formulaires seront revus et un mode de conservation des demandes sera mis en place. (Échéancier prévu : 30 mai 2019)*
- Une révision informelle des accès est réalisée périodiquement mais plutôt informellement. Elle sera systématisée et la fréquence de révision sera établit. (Échéancier prévu : 30 mai 2019)*
- La gestion des comptes génériques est déjà en cours de révision, tous les droits d'accès auront été revus et formalisés d'ici le 15 mai 2019.*

3.2.2. ROBUSTESSE DES MOTS DE PASSE

3.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Afin de disposer de mots de passe robustes, il est important d'établir des règles de sécurité sur leur usage. En effet, lors d'une cyberattaque, il est facile de compromettre des mots de passe s'ils sont d'une complexité très faible.

Nous avons constaté que les règles de sécurité des mots de passe de l'application GEM sont adéquates, puisqu'elles suivent les saines pratiques de l'industrie.

Cependant, compte tenu de la vétusté de l'application GEM, des améliorations pourraient être apportées aux mécanismes de surveillance des accès.

3.2.3. SÉGRÉGATION DES DROITS D'ACCÈS

3.2.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Afin de prévenir des accès non autorisés ou des fraudes dans l'application GEM, il est important de maintenir une ségrégation des droits entre les profils et les droits accordés. Dans ce contexte, les attributions de comptes à hauts privilèges doivent être parfaitement réglementées et suivies.

Nous avons constaté que la définition des différents profils de l'application GEM permet une bonne ségrégation des droits et un contrôle adéquat des accès. Ainsi, les profils sont définis en fonction des postes occupés par les utilisateurs. Cependant, ils ne font pas l'objet d'une révision régulière.

Sans une révision régulière des profils et des droits d'accès afférents, cela pourrait mener à ce que des utilisateurs disposent de droits d'accès permettant de contrôler des étapes clés d'une transaction ou d'un événement (p. ex. de modifier une évaluation et d'autoriser la modification).

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons au Service de l'évaluation foncière de mettre en place un processus récurrent de révision des profils d'accès et de leurs droits.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.3.B. Service de l'évaluation foncière
Un processus de révision des droits que confèrent chacun des profils d'utilisateurs existants sera défini. La révision sera effectuée annuellement, ou à chaque fois qu'un processus ou que les rôles et les responsabilités d'un corps d'emploi sera modifié. (Échéancier prévu : 30 mai 2019)

3.2.4. SENSIBILISATION À LA CYBERSÉCURITÉ

3.2.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Pour un contrôle et des mesures de sécurité appropriées, la sensibilisation du personnel et une formation sur les sujets en matière de cybersécurité doivent se faire de manière périodique afin de prévenir des compromissions et des vulnérabilités de sécurité en interne.

Nous avons constaté que la Ville dispose d'un département dédié à la cybersécurité et à mis en place un portail de sensibilisation et de formation à la disposition des employés.

Nous avons consulté le contenu, les fréquences de mise à jour du portail, ainsi que la planification régulière de formations et des ateliers de sensibilisation. L'examen de ces éléments nous permet de conclure que le personnel est correctement sensibilisé et formé pour gérer des situations de cybersécurité.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.3. GESTION DES CHANGEMENTS

3.3.1. PROCESSUS DE GESTION DES CHANGEMENTS

3.3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Toute modification dans un environnement de production doit suivre un certain nombre de réglementations, de processus et de validations. En effet, sans processus et de contrôles adaptés, l'intégrité et la stabilité de l'application seraient à risque. L'utilisation d'outils appropriés pour le suivi, le contrôle et la surveillance est primordiale.

Nous avons constaté les éléments suivants :

- La gestion des changements est documentée de manière appropriée et les outils utilisés par les équipes du SEF et du STI sont adéquats;
- Les changements sont correctement documentés et approuvés par les outils de gestion des changements (JIRA et GDM);
- Les phases de test et le cycle d'approbation sont respectés;
- Un suivi des priorités, de planification et de surveillance est effectué pour chaque changement mis en production.

Cependant, nous avons constaté que le catalogue de changements non déployé est considérable (plus de 400 changements) et pourrait être amené à augmenter davantage sans réaction appropriée pour y remédier.

Bien que ces changements non déployés soient mineurs, leur accumulation engendre des risques, car il autorise l'amoncellement de tâches de contournement qui pourraient mener à un problème plus important.

RECOMMANDATION

3.3.1.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information conjointement avec le Service de l'évaluation foncière d'analyser la liste des changements non déployés en production pour comprendre les problématiques et ainsi servir de base de connaissance pour la nouvelle application.

RÉPONSE DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.3.1.B. *Service des technologies de l'information conjointement avec le Service de l'évaluation foncière*
Nous avons mis plus de six mois pour la préparation de l'appel d'offres de remplacement de la Gestion de l'évaluation municipale, notamment les grilles de fonctionnalités et ce, en collaboration intense avec le Service de l'évaluation foncière.

Le devis de l'appel d'offres englobe plus de 180 cas d'utilisation spécifiques à l'évaluation foncière, incluant les demandes de changements non déployés en production. Ceci couvre l'ensemble des fonctionnalités souhaitées par le client dans la nouvelle application.

Le livrable consistera donc à ajouter à même la liste des changements non déployés, un statut (inclus dans l'appel d'offres) Il y a plus de 400 demandes de changements répertoriés. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.3.2. RESTRICTION DES DROITS EN PRODUCTION

3.3.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Il est commun de voir des erreurs de changements, dans un environnement de production au lieu d'un environnement de tests, par l'équipe de programmeurs, car ces derniers ont des droits d'écriture dans ces deux environnements. Il devient également possible pour un programmeur de contourner les processus officiels lorsqu'il dispose d'un accès direct en production.

En consultant la liste des utilisateurs en production avec leurs droits associés, nous constatons que l'équipe en charge de la modification du logiciel (le programmeur) et celle responsable de déployer les changements (l'exploitation) est la même. De ce fait, il est impossible de mettre en place une ségrégation des droits appropriée. Selon notre compréhension, la taille réduite des équipes constitue une limite pour appliquer ce principe.

Sans une restriction congrue des droits en production, les programmeurs pourraient déployer des changements non autorisés en production. L'intégrité de l'application pourrait en être compromise.

RECOMMANDATION

3.3.2.B. Nous recommandons au Service de l'évaluation foncière conjointement avec le Service des technologies de l'information de mettre en place un contrôle compensatoire (p. ex. un rapport des mises en production) afin de s'assurer que toutes les mises en productions ont bien été approuvées par le comité de validation des changements.

RÉPONSE DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.3.2.B. *Service de l'évaluation foncière conjointement avec le Service des technologies de l'information*
Tel que mentionné dans le rapport, la taille réduite de l'équipe constitue une limite dans le cloisonnement des rôles lors des mises en production.

Le livrable consistera d'ajouter un rapport des mises en production qui sera révisé et approuvé par le chef de division et par le client.
(Échéancier prévu : septembre 2019)

3.3.3. CONFORMITÉ AUX LOIS

3.3.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

L'application GEM se doit de suivre et d'intégrer les modifications aux lois et réglementations afférentes à l'évaluation foncière. Sans cela la conformité législative de l'application peut être mise en péril.

Nous avons constaté que les changements liés aux différentes lois et réglementations avaient été correctement priorisés et implantés en temps opportun.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.4. PÉRENNITÉ HUMAINE ET TECHNIQUE

3.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Pour assurer une utilisation adéquate et optimale pour les utilisateurs, une application doit faire l'objet d'inspections, de mises à niveau et de documentations à jour. L'accumulation d'une dette technologique peut rendre la maintenabilité de l'application GEM très complexe et en réduire la performance.

Nous avons constaté les éléments suivants :

- L'application n'a pas évolué technologiquement depuis sa création en 2004;
- Les versions de base de données utilisées sont désuètes et elles ne sont plus soutenues par le fournisseur, impliquant l'accumulation potentielle de vulnérabilités majeures;
- En raison de cette désuétude, le recrutement de nouvelles ressources est plus difficile étant donné les prérequis technologiques nécessaires;
- La taille des équipes d'exploitation est également déjà très réduite, à ce jour (5 personnes pour 170 utilisateurs). Compte tenu des départs à la retraite au cours des 24 prochains mois, il sera difficile de maintenir l'exploitation opérationnelle de l'application.

Une perte de connaissances et de maîtrise de l'application pourrait survenir, si la gestion de l'attrition du personnel n'est pas correctement effectuée. Sans gestion de la dette technologique de l'application GEM, il serait difficile de la maintenir opérationnelle jusqu'au projet de remplacement. Également, les mises à jour de sécurité n'étant plus émises par le fournisseur, l'application pourrait être à risque en cas de cyberattaque du fait de la présence de vulnérabilités non corrigées.

RECOMMANDATION

- 3.4.B.** **Nous recommandons au Service des technologies de l'information conjointement avec le Service de l'évaluation foncière de :**
- **prioriser le projet du remplacement de l'application de gestion de l'évaluation foncière afin de ne plus subir la dette technologique accumulée lors de ces dernières années;**
 - **définir un plan de relève assurant un nombre de ressources suffisantes et le transfert de connaissances afin de maintenir l'application de gestion d'évaluation municipale jusqu'à la réalisation de son projet de remplacement.**

RÉPONSE DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.4.B.** ***Service des technologies de l'information conjointement avec le Service de l'évaluation foncière***
- Le projet de remplacement fait partie de notre feuille de route des projets prioritaires et doit obtenir l'aval du comité du directeur général. Le plan sera présenté dans la semaine du 6 mai au directeur général adjoint responsable du Service des technologies de l'information et par la suite au directeur général et ce, afin d'obtenir les budgets nécessaires.*
- En ce qui concerne le plan de relève, une réévaluation des ressources requises pour l'exploitation est en cours, et des recommandations seront acheminées à la Direction générale adjointe des Services aux citoyens.*
(Échéancier prévu : septembre 2019)

3.5. GESTION DES OPÉRATIONS

3.5.1. DOCUMENTATION APPLICATIVE

3.5.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Afin d'assurer une efficacité opérationnelle et une maintenabilité de l'application, il est important de disposer d'une documentation claire et à jour. Cette documentation doit être vérifiée et indexée régulièrement pour en assurer une traçabilité adéquate.

Nous avons constaté les éléments suivants :

- Il existe une documentation applicative pertinente des opérations (incluant le contrôle des procédures automatisées);
- Bien que cette documentation ait été actualisée en septembre 2018, il n'y a aucun processus de mise à jour.

Sans processus de mise à jour de la documentation, celle-ci pourrait devenir obsolète et une perte progressive de la connaissance pourrait se produire. Par conséquent, les risques de panne de l'application pourraient être augmentés de même que leurs délais de résolution.

RECOMMANDATION

3.5.1.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information d'implanter un processus de mise à jour de la documentation applicative.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.5.1.B. *Service des technologies de l'information*
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.5.2. GESTION DES INCIDENTS

3.5.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Dans le cycle de vie d'une application, chaque incident détecté en production doit être correctement documenté dans une application de billetterie facilitant l'identification unique de l'incident en documentant l'origine du problème, les impacts et sa résolution.

Nous avons constaté que les incidents enregistrés dans les outils GEM ou Jira sont documentés et suivis correctement selon le cycle de vie d'un incident (la création, les tests, la communication, la résolution et la clôture).

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.5.3. GESTION DES PROBLÈMES

3.5.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Un problème est la récurrence d'un incident nécessitant un plan d'action pour sa correction. Pour chaque problème, ce plan doit être suivi de manière périodique afin de s'assurer de la bonne mise en place des actions correctives et de la bonne progression de celui-ci.

Nous avons constaté que les problèmes sont bien notés dans le système de billetterie, mais, qu'à ce jour, il n'existe pas de processus de gestion des problèmes avec le suivi nécessaire associé.

L'absence de ce processus pourrait mener à des faiblesses dans la mise en place d'un plan d'action nécessitant un suivi rigoureux et les problèmes pourraient ne pas être corrigés en temps opportun.

RECOMMANDATION

3.5.3.B. **Nous recommandons au Service des technologies de l'information de mettre en place un processus de gestion des problèmes pour l'application de gestion de l'évaluation foncière.**

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.5.3.B. **Service des technologies de l'information**
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

3.5.4. SURVEILLANCE APPLICATIVE ET DE L'INFRASTRUCTURE

3.5.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

L'infrastructure et les processus sensibles de l'application GEM doivent faire l'objet d'une surveillance d'incidents et d'une continuité de services appropriés afin de réduire les délais de panne et de garantir une remontée de l'information rapide aux différentes parties prenantes de l'application. Pour cela, les écrans critiques de l'application ainsi que l'infrastructure (incluant les serveurs et les bases de données) doivent faire l'objet d'une surveillance par les équipes d'exploitation.

Nous avons constaté qu'il n'y avait pas d'outils ni de rapports permettant une détection efficace des ralentissements de service ou des pannes sur les écrans critiques applicatifs ou concernant l'infrastructure de l'application GEM.

Sans surveillance préventive des écrans critiques applicatifs et de l'infrastructure, les équipes d'exploitation n'auraient pas la réactivité nécessaire pour pallier à un incident majeur. Le délai de résolution serait allongé.

RECOMMANDATION

3.5.4.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information de mettre en place un processus de surveillance de l'application de gestion de l'évaluation foncière qui devra inclure, entre autres, la surveillance des écrans critiques et la surveillance des serveurs et des bases de données.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.5.4.B. *Service des technologies de l'information*
Le Service des technologies de l'information nous a confirmé qu'il est en accord avec la recommandation qui lui est adressée. Le plan d'action détaillé suivra sous peu.

4. CONCLUSION

Il est important de mentionner que l'application de gestion d'évaluation municipale (GEM) fournit les données nécessaires à la production de la taxation qui a généré en 2017 un revenu de 4,2 milliards \$, soit 76 % des revenus totaux non consolidés de la Ville.

L'application GEM dispose de mécanismes de contrôle approprié quant à la connaissance des rôles et des responsabilités par les intervenants, à la sensibilisation du personnel aux risques de cybersécurité, aux processus de gestion des incidents et des changements et aux paramètres de sécurité des mots de passe.

Néanmoins, les mécanismes de contrôle mis en place nécessitent des améliorations au niveau de la gestion des accès logiques. Ce constat combiné à la désuétude technologique et au manque de ressources humaines pourrait entraîner des risques de perte de confidentialité, de corruption de données et d'indisponibilité de l'application GEM.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluation suivants :

Critère 1 : rôles et responsabilités

Les rôles et les responsabilités ainsi que le propriétaire de l'application sont connus de tous. Néanmoins, ceux-ci ne sont pas formalisés.

Critère 2 : gestion des accès logiques

Concernant la politique de gestion des accès, nous notons quelques axes d'améliorations. En effet, les formulaires de demande d'accès ne sont pas conservés. Il est à noter que la procédure de création des profils et le processus de revue des comptes utilisateurs doivent être formalisés. Enfin, la gestion des comptes génériques n'est pas correctement encadrée.

La robustesse des mots de passe permet la sécurisation de ces derniers. Cependant, compte tenu de la vétusté de l'application GEM, des améliorations pourraient être apportées aux mécanismes de surveillance des accès.

La ségrégation des droits d'accès fait preuve d'une définition adéquate permettant une bonne attribution des droits en fonction du profil utilisateur. En revanche, ces profils ne font pas l'objet de révision régulière.

La sensibilisation du personnel aux risques de cybersécurité est correctement effectuée dans les différents départements. Le portail et les différentes campagnes de sensibilisation à disposition sont des outils efficaces pour se prémunir de ce type de risque.

Critère 3 : gestion des changements

Ce processus respecte chaque étape du cycle de vie d'une demande de changement (de la demande, en passant par les tests pour terminer par la mise en production). L'implantation des changements liés à une nouvelle réglementation ou loi est effectuée en temps opportun.

Cependant, nous avons remarqué que le catalogue des changements mineurs non déployés et en attente est très important.

Également, l'équipe en charge de la modification de l'application est également responsable de déployer les changements en production.

Critère 4 : pérennité humaine et technique

L'application GEM accumule une dette technologique très importante nécessitant un plan d'action pour pallier à la désuétude. Les technologies utilisées à ce jour ne sont plus maintenues par les vendeurs ou trop anciennes pour avoir du personnel maîtrisant celles-ci. De plus, l'attrition du personnel nécessite une attention particulière étant donné les nombreux départs à la retraite prévus au cours des 24 prochains mois.

Critère 5 : gestion des opérations

Concernant la gestion des opérations, la documentation applicative existe, mais elle ne fait pas l'objet d'un processus de mise à jour.

La gestion des incidents est appropriée. Un processus formel doit être mis en place pour une gestion plus efficace des problèmes. Enfin la surveillance applicative et de l'infrastructure doivent être renforcées pour une meilleure détection des pannes et ainsi augmenter la réactivité des équipes.

5. ANNEXE

5.1. OBJECTIF ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF

Déterminer si les mécanismes de contrôle mis en place pour l'application GEM permettent de s'assurer que celle-ci ne présente aucun risque majeur de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données quant à son cycle de vie, son utilisation et sa maintenance.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Critère 1 : rôles et responsabilités

Les rôles et les responsabilités sont définis, approuvés et communiqués permettent une imputabilité claire (p. ex. la matrice RACI). Un propriétaire de l'application GEM est formellement identifié.

Critère 2 : gestion des accès logiques

La gestion des accès doit être correctement documentée et doit inclure une revue périodique des accès. L'application GEM utilise des paramètres d'authentification assez robustes pour maintenir un environnement sûr. Le risque d'accès non autorisé peut augmenter, dans le cas contraire. Les profils et les droits accordés permettent une ségrégation adéquate afin de prévenir des accès non autorisés ou des fraudes. Des activités de surveillance doivent être mises en place afin de détecter des incidents en temps opportun.

Critère 3 : gestion des changements

Tout changement en production doit être proprement documenté, tracé, testé et validé par les autorités compétentes. L'accès des programmeurs à l'environnement de production est restreint. Les modifications de l'environnement de production sont surveillées. Les modifications aux lois et aux règlements sont intégrées en temps opportun à l'application GEM.

Critère 4 : pérennité humaine et technique

Tout au long de son cycle de vie applicative, il est important de limiter la dette technologique, d'assurer une documentation adéquate, de disposer de suffisamment de personnel qualifié pour maintenir une exploitation de l'application sans risque majeur (p. ex. des arrêts des systèmes intempestifs et répétés).

Critère 5 : gestion des opérations

L'application GEM dispose d'une documentation permettant de minimiser les risques opérationnels. Chaque incident en production fait part d'un ticket unique qui retrace l'origine, le problème et sa résolution. Un plan d'action est associé aux problèmes et aux incidents de type majeur. L'infrastructure et les processus importants de l'application GEM sont correctement surveillés.



4.6.

GESTION DE L'ENTRETIEN DES IMMEUBLES

LE 19 MARS 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIFS

S'assurer que les immeubles de la Ville de Montréal (la Ville) font l'objet d'un entretien planifié et d'un entretien correctif efficace conformément à la stratégie établie par le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI). De plus, s'assurer que la gestion de l'entretien sanitaire s'effectue selon les bonnes pratiques.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations au Service de la gestion et de la planification immobilière.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que l'unité d'affaires a eu l'opportunité de formuler ses commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

RÉSULTATS

La responsabilité de l'entretien d'un peu plus de 50 % des bâtiments constituant le parc immobilier de la Ville relève du SGPI. Depuis plusieurs années, le parc immobilier souffre d'un sous-financement au budget de fonctionnement pour l'entretien des immeubles. Une telle situation commande nécessairement l'exercice d'une gestion serrée des opérations d'entretien, afin d'éviter que l'état des immeubles ne se dégrade davantage et que cela ne contrevienne au bien-être et à la sécurité des usagers qui fréquentent ces bâtiments. À cet égard, nous estimons que des améliorations devraient être apportées concernant les principaux aspects suivants :

- Les processus opérationnels entourant la gestion de l'entretien planifié des bâtiments confiée à des firmes externes devront faire l'objet d'une réévaluation et d'un renforcement des mécanismes de contrôles, en vue d'obtenir l'assurance que les services sont rendus conformément aux ententes contractuelles;
- La gestion des activités d'entretien sanitaire des bâtiments (en régie ou à contrat) devra être renforcée pour favoriser un meilleur encadrement et un meilleur suivi des opérations;
- Le traitement des requêtes pour des entretiens correctifs mériterait d'être mieux encadré pour favoriser l'uniformité des façons de faire et l'obtention d'informations de gestion fiables pour l'évaluation du rendement des opérations (p. ex. les délais de traitement);
- Des analyses coûts-avantages devraient être réalisées pour supporter les décisions prises quant au mode de gestion des opérations d'entretien;
- La satisfaction de la clientèle concernant les services d'entretien sanitaire devrait faire l'objet d'une évaluation pour repérer les sources d'améliorations potentielles;
- Des objectifs et des indicateurs de performance devaient être identifiés pour l'évaluation du rendement des opérations d'entretien planifiées à contrat et d'entretien sanitaire. De plus, une reddition de comptes devrait s'exercer pour l'ensemble des arrondissements pour qui le SGPI réalise l'entretien planifié et correctif des bâtiments.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	247
2. OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	249
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	251
3.1. Gestion des opérations d'entretien des bâtiments	251
3.1.1. Entretien planifiés à contrat	251
3.1.2. Entretien sanitaire (en régie ou à contrat)	260
3.1.3. Traitement des requêtes d'entretiens correctifs (en régie et à contrat)	266
3.1.3.1. Directives pour le traitement des requêtes	268
3.1.3.2. Respect des délais cibles pour le traitement des requêtes	269
3.1.3.3. Documentation des interventions d'entretiens correctifs réalisées	274
3.1.3.4. Mécanismes de surveillance du traitement des requêtes	276
3.2. Analyse coût-avantage de la gestion des opérations d'entretien (en régie versus à contrat)	277
3.3. Évaluation de la satisfaction de la clientèle	279
3.4. Reddition de comptes	282
4. CONCLUSION	287
5. ANNEXE	289
5.1. Objectifs et critères d'évaluation	289



LISTE DES SIGLES

PEP

Programme d'entretien planifié

SGPI

Service de la gestion et
de la planification immobilière

SIGI

Système intégré de gestion des immeubles

VAR

valeur de remplacement

1. CONTEXTE

La Ville de Montréal (la Ville) est propriétaire d'un peu plus de 3 300 actifs immobiliers réparti sur le territoire des 19 arrondissements. Outre les diverses installations extérieures (p. ex. les abris ouverts, les piscines, les pataugeoires), environ 1 500 bâtiments constituent le parc immobilier (p. ex. les bureaux administratifs, les postes de quartier, les centres sportifs, les casernes de pompier).

Sous l'angle du partage des rôles et des responsabilités, nous constatons que la gestion de l'entretien des immeubles appartenant à la Ville n'est pas abordée de façon explicite à la *Charte de la Ville de Montréal* (la Charte). Ainsi, afin de déterminer l'instance compétente sur un immeuble, incluant son entretien¹, il faut s'attarder à l'usage qui en est fait. Ainsi, un immeuble qui est utilisé par un arrondissement pour la prestation des services aux citoyens (p. ex. une bibliothèque, un aréna, la mairie d'arrondissement) est un immeuble sous la responsabilité de l'arrondissement. En revanche un immeuble qui est utilisé à des fins relevant du conseil municipal, comme les équipements culturels, de sports ou de loisirs énumérés à l'annexe D de la Charte (p. ex. le Complexe sportif Claude-Robillard, le Centre de tennis du parc Jarry) ou un immeuble qui relève du conseil d'agglomération (p. ex. les casernes de pompier, les postes de quartier) est un immeuble dont l'entretien est généralement² sous la responsabilité d'un service central, en l'occurrence, le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI)³.

En effet, précisons qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, le SGPI a rendu effectif un vaste chantier de regroupement, visant à rapatrier sous sa gouverne l'ensemble des activités immobilières. Notamment, la responsabilité de l'entretien de plusieurs bâtiments, qui auparavant était assumée par différents services centraux (p. ex. le Service Espace pour la vie – Biodôme, Planétarium, le Service de l'eau – Usines de production de l'eau potable et de traitement des eaux usées), a été ramenée vers le SGPI. À la suite de ce rapatriement, le SGPI a entrepris de clarifier les rôles et les responsabilités des parties prenantes, par le biais de la rédaction et de la transmission, à tous les services centraux, d'un document particularisé à chacun et intitulé « *Chantier de regroupement du SGPI pour la fonction immobilière* ». Selon les informations obtenues, ce partage des rôles et des responsabilités demeure cependant à être finalisé concernant le Service de l'eau, ce dernier n'ayant accepté de céder au SGPI, que l'entretien de l'enveloppe extérieure des bâtiments utilisés aux fins de ses opérations.

1 Définition « Entretien » : Les soins, les réparations, les nettoyages, les dépenses qu'exige le maintien en bon état de fonctionnement des bâtiments pour les services auxquels ils sont destinés.

2 Sous réserve de l'exercice d'une délégation de pouvoirs par l'instance compétente.

3 Source : Service des affaires juridiques, Ville de Montréal.

Afin de répondre aux besoins soulevés dans le cadre des travaux de ce chantier, le SGPI a ajusté sa structure organisationnelle. La nouvelle structure en vigueur, depuis le 1^{er} janvier 2018, intègre entre autres, les modifications suivantes :

- Création de la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté, de laquelle relève la Division de la propreté responsable d'assurer l'entretien sanitaire d'une partie du parc immobilier sous la responsabilité du SGPI;
- Création de postes de « *Gérant d'immeubles* », afin d'améliorer et de simplifier l'accès aux services immobiliers d'entretien par l'entremise d'un interlocuteur unique;
- Création d'une Section centre d'appels relevant de la Direction du bureau de projet et des services administratifs, afin d'unifier la prestation de services et d'assurer un contrôle qualité.

Les divers systèmes électromécaniques et architecturaux, dispositifs de sécurité ou autres composantes des bâtiments de la Ville nécessitent la mise en œuvre d'un Programme d'entretien préventif (PEP), en vue de réduire la probabilité de défectuosité ou de dégradation prématurée et d'en augmenter le rendement opérationnel au regard des pannes pouvant survenir. Ces PEP sont élaborés en fonction des particularités des équipements à entretenir et d'un calendrier déterminant les fréquences de leurs entretiens. En cas de bris, de pannes ou de dysfonctionnements signalés par les occupants des bâtiments, des entretiens dits « *correctifs* » pourront néanmoins être réalisés. Également, les divers locaux des bâtiments doivent faire l'objet d'un entretien sanitaire périodique afin de procurer aux occupants et aux usagers, un environnement adéquat.

Au moment de nos travaux d'audit, les informations retracées révèlent que l'entretien planifié, correctif ou sanitaire d'un peu plus de 750 bâtiments parmi les 1 500 bâtiments constituant le parc immobilier de la Ville, relevaient du SGPI. Outre les bâtiments utilisés par des services centraux, et bien qu'il s'agisse d'une responsabilité d'arrondissement, il importe de préciser que le SGPI réalise, depuis la fusion municipale en 2002, l'entretien (planifié et correctif) des bâtiments situés sur le territoire des neuf⁴ arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal. Cette offre de services du SGPI exclut toutefois l'entretien sanitaire des bâtiments de l'ensemble des 19 arrondissements de la Ville.

Pour leur part, les arrondissements issus d'ex-banlieues gèrent l'entretien des bâtiments relevant de leur compétence de façon autonome selon un mode de fonctionnement (en régie, à contrat ou mixte) qui leur est propre. Le SGPI n'intervient auprès de ces arrondissements que sur demande expresse comme c'est le cas pour l'arrondissement de Montréal-Nord qui à la suite d'une entente bénéficie des services du SGPI pour l'entretien de certains des équipements de ses arénas.

⁴ Ces arrondissements sont les suivants : Ahuntsic-Cartierville, Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Plateau-Mont-Royal, Sud-Ouest, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, Rosemont-La Petite-Patrie, Ville-Marie et Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.

Ces activités liées à l'entretien planifié et correctif au sein du SGPI relèvent de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation. Elles se réalisent en partie en régie, au moyen d'équipes multidisciplinaires d'employés issus de divers métiers spécialisés⁵ relevant des Divisions de la gestion immobilière et de l'exploitation des bâtiments spécialisés des régions Est et Ouest et en partie à contrat par le biais de la Division de la gestion immobilière, de l'exploitation à contrat et de l'énergie. Quant aux activités d'entretien sanitaire réalisées en régie ou à contrat (exclusion faite des arrondissements), elles relèvent de la Division de la propreté sous la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté. Toutefois, au moment de nos travaux cette responsabilité était transitoirement partagée avec la Division de la gestion immobilière et de l'exploitation à contrat et de l'énergie, laquelle gérait encore différents contrats d'entretien sanitaire. Précisons qu'aux fins du présent rapport, nous désignerons cette dernière division comme étant « *la Division à contrat* ».

La Ville est confrontée depuis plusieurs années à un sous-financement chronique au budget de fonctionnement pour l'entretien des immeubles, qui affecte l'état et la valeur de son parc immobilier. Selon les informations obtenues du SGPI, depuis 2015, le redressement du budget d'entretien a été entrepris. Ainsi, le ratio du budget d'entretien consenti sur la valeur de remplacement du parc (VAR)⁶ est passé de 1 % en 2015, à 1,26 % et à 1,31 % pour les années 2018 et 2019 respectivement. Selon les pratiques du milieu, la portion du budget annuel qu'un propriétaire doit consentir au budget de fonctionnement de l'entretien de ses immeubles est reconnue devoir s'élever à 2 % de la VAR du parc immobilier s'il souhaite en maintenir l'état, le confort et la valeur. Force est de constater que le ratio s'améliore, mais du rattrapage demeure encore à être effectué.

Mentionnons également que la dernière évaluation qualitative des immeubles dont dispose actuellement le SGPI a été réalisée par une firme externe au cours des années 2009 à 2016. Selon les informations obtenues, les ratios mentionnés précédemment s'appuient sur une VAR non actualisée datant de 2011, qui n'est plus à jour. Au moment de nos travaux d'audit, le SGPI était à revoir sa stratégie pour l'obtention d'audits des immeubles actualisés.

Dans un contexte où les ressources disponibles sont limitées, la gestion efficace des opérations entourant l'entretien des immeubles est sans contredit capitale en vue d'éviter la détérioration prématurée des équipements, accroître leur durée de vie et surtout, assurer aux usagers qui fréquentent ces immeubles un environnement sain et sécuritaire.

2. OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

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 de l'entretien des immeubles. Nous avons

⁵ Spécialisation dans le domaine de : l'électricité, le chauffage, la ventilation, la climatisation, la réfrigération, la plomberie, la menuiserie et la peinture.

⁶ La VAR non actualisé du parc immobilier de la Ville, établie en 2011, s'élève à 3,1 milliards \$.

réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de mission de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les immeubles de la Ville font l'objet d'un entretien planifié et d'un entretien correctif efficace conformément à la stratégie établie par le service et de s'assurer que la gestion de l'entretien sanitaire s'effectue selon les bonnes pratiques. Précisons que nos travaux d'audit ont exclu l'examen des activités d'entretien planifiées fait en régie par les employés de la Ville, pour se concentrer vers les entretiens planifiés confiés à contrat à des firmes externes.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ) 1, du Manuel de CPA Canada et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, 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 gestion de l'entretien des immeubles effectuée par le SGPI. Ils ont couvert les huit premiers mois de l'année 2018, mais pour certains aspects, des données antérieures à cette année ont également été considérées. Nos travaux ont principalement été réalisés entre les mois de juin et décembre 2018, mais nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en janvier 2019.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès des unités administratives suivantes, relevant du SGPI :

- Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation :
 - Division de la gestion immobilière et de l'exploitation des bâtiments spécialisés – région Est;
 - Division de la gestion immobilière et de l'exploitation des bâtiments spécialisés – région Ouest;
 - Division de la gestion immobilière, de l'exploitation à contrat et de l'énergie.

- Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté, Division de la propreté;
- Direction du bureau de projet et des services administratifs, Division des services administratifs, Section centre d'appels.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés des directions du SGPI visées par l'audit. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction du SGPI pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations le concernant. Le rapport final a également été transmis à la Direction générale et, à titre informatif, au Service des affaires juridiques.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. GESTION DES OPÉRATIONS D'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS

3.1.1. ENTRETIENS PLANIFIÉS À CONTRAT

3.1.B. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

La Division à contrat est, entre autres, responsable de fournir aux clients du SGPI, des services d'entretien technique (planifié et correctif) pour les bâtiments désignés aux fins d'un entretien par l'entremise de firmes externes.

En date du 12 décembre 2018, les informations obtenues révèlent que l'entretien planifié d'environ 420 bâtiments relevait de la Division à contrat. En effet, dans le cadre de la restructuration entreprise au sein du SGPI, deux situations ont eu pour effet d'accroître, de l'année 2017 à 2018, le nombre de bâtiments entretenus au sein de la Division à contrat. D'une part, à compter du 1^{er} janvier 2018, le SGPI a procédé au rapatriement sous sa gouverne de la gestion immobilière de plusieurs bâtiments qui auparavant étaient entretenus par divers services corporatifs de la Ville. D'autre part, un lot d'environ 70 bâtiments qui étaient entretenus en régie par les divisions d'entretien (de la région Est et Ouest) a également été transféré vers la Division à contrat⁷, selon les informations obtenues, pour des raisons d'efficacité opérationnelle. Ainsi, si l'on compare la situation en 2018 (environ 420⁸ bâtiments) par rapport à celle qui prévalait en 2017 (environ 130 bâtiments), nous constatons en date du 12 décembre 2018 une augmentation importante du nombre de bâtiments à entretenir sous la responsabilité de la Division à contrat, d'un peu plus de 220 %, soit trois fois plus de bâtiments qu'auparavant. L'accroissement de cette charge de travail

⁷ Selon les informations obtenues, en contrepartie, 10 centres sportifs d'envergures dont l'entretien est plus spécialisé auraient été transférés de la Division à contrat vers les divisions d'entretien des régions Est et Ouest.

⁸ Selon les informations obtenues, pour les bâtiments afférents au Service de l'eau, le SGPI n'entretient que l'enveloppe extérieure de ceux-ci.

au sein de la Division à contrat sous-entend l'instauration d'une gestion interne serrée au regard du suivi des différentes ententes contractuelles en vue d'obtenir l'assurance que la Ville paie pour des services rendus conformes à ses attentes.

Selon les informations obtenues des gestionnaires rencontrés, ces bâtiments entretenus par le biais d'ententes contractuelles sont, de façon générale, des bâtiments non spécialisés (p. ex. des bâtiments administratifs, des postes de quartier). En revanche, les bâtiments considérés comme étant plus spécialisés de par les particularités de leurs équipements (p. ex. les arénas, les piscines) sont entretenus en régie par des équipes d'employés spécialisés relevant des divisions de la gestion immobilière et de l'exploitation des bâtiments spécialisés – région Est et région Ouest. Pour la suite du présent rapport, nous désignerons ces deux unités administratives comme étant la « *Division Est* » et la « *Division Ouest* ».

Ainsi, les contrats adjudgés concernent l'entretien de divers types d'équipements (p. ex. des équipements de la mécanique du bâtiment⁹) dont certains (p. ex. les ascenseurs, les génératrices) font l'objet d'un entretien préventif devant répondre à des exigences prescrites par des normes et des lois au Québec¹⁰. Les firmes retenues doivent procéder à la réalisation de l'ensemble des PEP conformément aux instructions des documents d'appels d'offres et selon le cas, aux entretiens correctifs advenant que le contrat soit de type « *Tout inclus* ».

Nos travaux d'audit ont consisté à examiner les processus en place au sein de la Division à contrat, en vue d'évaluer la mesure avec laquelle des mécanismes de contrôle avaient été instaurés en vue d'assurer le suivi du respect des clauses contractuelles, d'obtenir l'assurance des services rendus et de corroborer le bien-fondé des factures soumises par les firmes adjudicatrices.

Pour ce faire, nous avons obtenu du gestionnaire responsable, la liste des contrats en vigueur en date du 11 septembre 2018. De cette liste, les contrats qui avaient spécifiquement trait à l'entretien planifié d'équipements des bâtiments et qui étaient en vigueur durant la période couverte par notre audit, soit les 8 premiers mois de l'année 2018, ont été retenus. Notons que certains de ces contrats ont été l'objet de l'exercice de clauses de prolongation dans l'intervalle de conclure un nouveau contrat. Nous avons ainsi recensé une population de 12 contrats totalisant 9,9 M\$ (en incluant le coût des prolongations). Parmi ceux-ci, nous avons procédé à la sélection d'un échantillon de 3 contrats totalisant 6,7 M\$ sur une population totale de 9,9 M\$ (68 %) – (voir le tableau 1).

⁹ Par exemple : les systèmes de chauffage, de ventilation ou d'air conditionné.

¹⁰ Notamment : *Loi sur le bâtiment* (chapitre B-1.1) et le *Code de sécurité* (chapitre B-1.1, r.3) et le *Code de construction* (B-1.1, r.2).

TABLEAU 1 – ÉCHANTILLON DES CONTRATS D'ENTRETIEN PLANIFIÉ EXAMINÉS

CONTRAT	OBJET	NUMÉRO DE L'APPEL D'OFFRES	COÛT (AVEC TAXES ET PROLONGATIONS)	ÉCHÉANCIER	NOMBRE DE BÂTIMENTS CONCERNÉS
1	Service d'entretien d'équipements de transport vertical ¹¹	13-13024	2,2 M\$	Du 1 ^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016 ^[A]	79
2	Service d'entretien de génératrices d'urgence	13-13028	0,4 M\$	Du 1 ^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016 ^[A]	31
3	Service d'entretien d'équipements de la mécanique du bâtiment – Chauffage, ventilation, air conditionné	17-15952	4,1 M\$	Du 1 ^{er} septembre 2017 au 31 août 2022	58
			6,7 M\$		

^[A] Contrats prolongés au 31 décembre 2017 et ensuite au 31 décembre 2018.

Pour ces trois contrats, nous avons notamment, examiné les documents d'appel d'offres et avons relevé les clauses pertinentes afférentes au suivi de la réalisation des activités d'entretien planifié et au respect des conditions en vue du paiement des factures soumises par l'adjudicataire. Par la suite, pour chaque contrat nous avons sélectionné au hasard trois bâtiments et un équipement par bâtiment, aux fins d'un examen plus approfondi quant au respect des clauses contractuelles.

Nous présentons ci-après, les résultats de l'examen effectué au regard de chacun des contrats de notre échantillon.

CONTRAT 1 - (APPEL D'OFFRES 13-13024) - SERVICE D'ENTRETIEN D'ÉQUIPEMENTS DE TRANSPORT VERTICAL

Parmi les divers équipements de transport vertical constituant le présent contrat, nous avons sélectionné aléatoirement un ascenseur pour chacun des trois bâtiments de l'échantillon. Comme mentionné précédemment, ce type d'équipement fait l'objet d'un entretien qui est réglementé. Le document d'appel d'offres, précise notamment, que des épreuves de sécurité doivent être effectuées annuellement et que des entretiens réguliers sont requis une fois ou deux par mois selon la vétusté de l'équipement. À la lumière des

¹¹ Les équipements visés concernent principalement des ascenseurs, des escaliers mécaniques, des plates-formes pour handicapés et des monte-charges.

informations obtenues du gestionnaire immobilier assigné au suivi de ce contrat et de la documentation examinée, nos constats sont les suivants :

- Le document d'appel d'offres¹² prévoit que l'adjudicataire doit présenter à la Ville (en début de contrat et au renouvellement annuel) un calendrier des épreuves de sécurité pour l'ensemble des équipements aux fins d'une approbation. Or, nous avons constaté que le calendrier de réalisation des épreuves de sécurité par équipement n'a pas été transmis par l'adjudicataire et que le SGPI n'en a pas fait la demande. L'obtention de ce calendrier aurait pourtant été pertinente pour le suivi de l'activité et ultimement, pour planifier une vérification faite à l'improviste sur place de la réalisation des travaux;
- Il est également prévu que l'adjudicataire doit remettre au SGPI une attestation écrite des résultats des épreuves de sécurité effectuées. Or, pour les trois ascenseurs de notre échantillon, nous n'avons pas obtenu l'évidence que le rapport d'épreuve de sécurité avait été systématiquement obtenu par le SGPI. À la suite de notre requête, ceux-ci ont dû être demandés à l'adjudicataire. Le gestionnaire immobilier responsable affirme que toute la documentation est généralement reçue, mais que le problème serait plutôt attribuable à un mauvais classement de leur part. Par ailleurs, à l'examen des trois rapports d'épreuves de sécurité ainsi obtenus, nous remarquons que ceux-ci ne sont aucunement signés par le technicien attitré par la firme et qu'ils ne font état d'aucune remarque particulière quant à la conformité ou pas du résultat des essais effectués. À cet égard, les personnes rencontrées au sein de la Division à contrat reconnaissent qu'un meilleur suivi de leur part doit être envisagé;
- Comme déjà mentionnés, outre les épreuves de sécurité, ces équipements doivent également faire l'objet d'un entretien régulier selon une fréquence déterminée au PEP apparaissant au devis. Pour ce faire, le document d'appel d'offres prévoit¹³ qu'une fiche d'entretien spécifique doit être complétée à chaque intervention. Généralement, selon l'équipement concerné, une ou deux visites pour un entretien régulier sont requises tous les mois. À cela s'ajoute une épreuve de sécurité annuelle. Or, à la lumière des informations obtenues, force est de constater qu'aucun mécanisme à l'interne n'a été instauré en vue de rapprocher les bons de travail (ou les fiches d'entretien) transmis par l'adjudicataire, aux entretiens et épreuves de sécurité prévus au PEP. Dans les circonstances, le SGPI peut plus difficilement évaluer le taux de mise en œuvre des PEP et réagir promptement advenant que les services ne soient pas rendus tels qu'attendu. Dans les faits, il appert que le taux de mise en œuvre du PEP n'est pas connu avec précision par le SGPI.

En vue d'évaluer si le PEP avait été respecté au regard des entretiens réguliers devant être réalisés pour chacun des équipements de notre sélection (un ou deux entretiens par mois, selon l'équipement concerné), nous avons demandé à obtenir les fiches d'entretien complétées et transmises par l'adjudicataire dans la dernière année. Mis à part deux fiches d'entretien qui étaient manquantes, concernant un des trois équipements

¹² Article 17 des clauses particulières.

¹³ Article 18 des clauses particulières.

examinés, les fiches d'entretien complétées pour les deux autres équipements de notre sélection avaient été transmises au SGPI;

- Par ailleurs, concernant ces fiches d'entretien, le document d'appel d'offres précise également ce qui suit :

Article 18 des clauses particulières

« À chacune des visites d'entretien, avant tout travail, le technicien de service doit se présenter à l'exploitant du bâtiment (comptoir d'accueil) afin de s'informer si aucune défaillance mineure sur tout appareil n'a été rapportée par les occupants du bâtiment. [...] À la fin de la visite d'entretien, ou à la suite d'une intervention suite à un appel de service le technicien de service doit remettre à l'exploitant du bâtiment (comptoir d'accueil) les clés et faire signer la « Fiche d'entretien ou le registre de service et de réparation » pour en valider l'intervention. Tout travail sur le site ne sera pas considéré, donc non payable, si la Fiche d'entretien ou le registre de service et de réparation n'est pas signé par l'exploitant du bâtiment ou de son représentant et s'il n'accompagne pas la facture. »

Or, pour les trois équipements examinés, nous constatons que les fiches d'entretien ne sont généralement pas signées par l'exploitant du bâtiment en vue de valider l'intervention sur place. Dans les faits, nous constatons que les factures sont néanmoins approuvées aux fins de leurs paiements sans que cette exigence des documents d'appel d'offres ne soit respectée.

Dans un même ordre d'idée, les informations obtenues du gestionnaire immobilier responsable révèlent qu'il n'y a pas nécessairement de visites faites de façon aléatoire en vue de valider les services rendus sur le terrain (p. ex. l'examen du registre de services et de réparations lequel est conservé au sein du bâtiment). Bien que les gestionnaires rencontrés affirment que les agents techniques du SGPI assurent une présence au sein des bâtiments, si de telles vérifications sur base de sondage ont été effectuées, elles n'ont pas été documentées. En conséquence, aucune évidence de l'existence d'un tel contrôle n'a pu être démontrée;

- En ce qui a trait aux contrôles entourant les frais facturés, mentionnons qu'il nous apparaît approprié que l'approbation des factures relève d'une tâche confiée au gestionnaire immobilier plutôt qu'aux agents techniques également affectés au suivi de divers aspects des contrats adjugés. Les factures examinées portent d'ailleurs l'évidence d'une approbation par le gestionnaire immobilier responsable. Nous avons également pu apprécier l'existence d'un tableau de suivi de la facturation mensuelle.

CONTRAT 2 - (APPEL D'OFFRES 13-13028) - SERVICE D'ENTRETIEN DE GÉNÉRATRICES D'URGENCE

Comme pour les équipements de transport vertical, l'entretien des génératrices est réglementé. Le PEP précise au document d'appel d'offres que pour chacun des équipements visés par le contrat, l'adjudicataire doit effectuer deux visites annuellement. Une au

printemps et une à l'automne. Il doit également, soumettre au SGPI son calendrier d'entretien en vue de son approbation¹⁴. Pour justifier sa demande de paiement, l'adjudicataire doit fournir les rapports d'entretien et d'inspection.

Aux fins de nos travaux d'audit, l'entretien afférent à trois génératrices au sein de trois bâtiments différents a été examiné. Nos constats sont les suivants :

- Comme pour le contrat précédent, nous remarquons que le calendrier d'entretien n'est pas nécessairement systématiquement obtenu comme prévu. L'évidence de l'obtention d'un tel calendrier n'a pu être obtenue que pour les équipements des bâtiments d'un service central visé par le contrat, au regard desquels les accès aux bâtiments sont contrôlés. Comme déjà mentionnée, l'obtention de ce calendrier pourrait constituer un outil fort pertinent en vue de planifier la réalisation de vérifications ponctuelles sur les lieux;
- Bien que le taux de mise en œuvre du PEP pour l'ensemble des génératrices faisant partie du contrat n'ait pas été spécifiquement calculé, nous avons toutefois pu observer qu'un tableau de suivi est préparé par le gestionnaire immobilier aux fins de l'approbation des factures. Ce tableau identifie pour chaque bâtiment et pour chaque génératrice afférente, le coût devant être facturé pour chaque entretien planifié à réaliser (deux visites par année). Comme chaque facture est accompagnée du bon de travail pour l'entretien effectué, il est possible de suivre l'évolution des entretiens planifiés réalisés. Aussi, pour les trois génératrices faisant partie de notre échantillon, nous avons obtenu les pièces justificatives nécessaires pour nous permettre d'affirmer que les entretiens prévus ont été entièrement réalisés;
- Contrairement au contrat précédemment examiné, nous constatons que les bons de travail et parfois même les rapports d'entretien portent la signature de l'exploitant du bâtiment ou de son représentant. Cela nous apparaît être une bonne pratique du fait que ce contrôle procure au responsable du suivi du contrat une assurance supplémentaire que les travaux faits sur place ont effectivement été réalisés;
- Il est prévu au devis technique qu'un journal destiné à la consignation des vérifications, de la mise à l'essai et de l'entretien de l'équipement doit être tenu à jour par l'adjudicataire du contrat et être conservé sur place. Or, bien que des vérifications ponctuelles sur le terrain visant à valider les services rendus et le respect des clauses contractuelles puissent avoir été réalisées par les représentants du SGPI, nous n'en avons pas obtenu l'évidence;
- En ce qui a trait au contrôle des frais facturés, nous constatons que le niveau hiérarchique de la personne désignée pour l'approbation des factures est approprié, en l'occurrence, le gestionnaire immobilier. Les factures examinées portent l'évidence d'une approbation par ce dernier. Comme déjà mentionnées, les factures sont accompagnées du bon de travail et des rapports d'entretien et d'essais comme stipulé au document d'appel d'offres.

¹⁴ Articles 1.2 et 1.5 du devis technique.

CONTRAT 3 - (APPEL D'OFFRES 17-15952) - SERVICE D'ENTRETIEN D'ÉQUIPEMENTS DE LA MÉCANIQUE DU BÂTIMENT

Ce contrat a pour objet l'entretien d'équipements de chauffage, de ventilation, d'air conditionné et de plomberie au sein de différents bâtiments de la Ville. Tout dépendant de l'équipement, un PEP différent peut devoir être mis en œuvre. Cela implique l'exécution de tâches d'entretien particularisées, ainsi qu'une fréquence d'entretien qui sera variable selon l'équipement concerné (p. ex. deux fois l'an, neuf fois l'an). Le devis technique du document d'appel d'offres, fournit à l'adjudicataire les PEP à mettre en œuvre pour les différents équipements et ce dernier est tenu de s'y conformer.

Pour chacun des trois bâtiments de notre échantillon, un équipement a été sélectionné aux fins d'un examen, soit : une unité monobloc de toiture, une pompe de circulation chauffage et un chauffe-eau domestique. Nos constats sont les suivants :

- Le devis technique précise que l'adjudicataire doit soumettre, pour approbation dans les 90 jours suivant l'ordre de débuter sa prestation de services, ses calendriers d'inspections d'entretien planifié. Ce calendrier particularisé à chaque bâtiment répertorie d'une part, le nombre et le type d'équipements à entretenir regroupés selon le PEP concerné. D'autre part, il indique pour chacun des équipements, le nombre d'entretiens devant être exécutés conformément au PEP correspondant et la période de l'année (répartie sur 52 semaines) où la réalisation de cet entretien est prévue.

Nous avons pu constater pour chacun des trois bâtiments échantillonnés que ledit calendrier avait été transmis par l'adjudicataire. Cependant, bien que le gestionnaire immobilier assigné au suivi du contrat mentionne en avoir effectué l'examen, nous ne retraçons aucune évidence d'une quelconque approbation attestant de la conformité de ceux-ci. À notre avis, ce contrôle est important, car il devrait permettre d'attester que tous les équipements du bâtiment visés par le contrat ont été répertoriés et que la fréquence des entretiens planifiés prévue par l'adjudicataire est conforme aux PEP joints au document d'appel d'offres;

- Par ailleurs, selon les informations obtenues, nous constatons qu'aucun mécanisme n'a été mis en œuvre en vue de rapprocher, pour chacun des équipements à entretenir, les bons de travail transmis par l'adjudicataire aux entretiens planifiés apparaissant au calendrier de réalisation des PEP. Le personnel rencontré affirme qu'un tel mécanisme de conciliation a déjà été instauré il y a quelques années, mais qu'il a été abandonné en raison du temps que cela exigeait et des ressources limitées disponibles. Depuis, nous avons été informés qu'un fichier électronique de suivi des bons de travail transmis par l'adjudicataire a été constitué par un agent technique. Le fichier en question liste tous les bâtiments concernés par le contrat. À chaque fois, qu'un bon de travail est reçu pour un bâtiment, une marque est inscrite dans la semaine concernée. Le gestionnaire immobilier responsable du suivi de ce contrat avoue que cet outil permet d'observer, dans une certaine mesure, la présence de l'adjudicataire au sein des bâtiments faisant l'objet du contrat. Toutefois, cela ne permet pas de valider que les équipements ont été entretenus comme prévu au PEP correspondant.

Qui plus est, le devis technique stipule que l'adjudicataire doit fournir mensuellement un document signé démontrant son taux, en pourcentage, de réalisation des travaux d'entretien exécutés pour chacun des bâtiments inclus à ce contrat. Il est également stipulé que ce document doit accompagner la facture originale pour justifier la demande de paiement¹⁵. Or, le gestionnaire immobilier responsable avoue qu'il ne fait pas appliquer ces clauses du devis. Le document en question n'accompagne donc jamais la facture soumise par l'adjudicataire et n'est pas demandé. En conséquence, bien que le document d'appel d'offres stipule très clairement que le SGPI s'attend à ce que les travaux d'entretien planifiés prévus au contrat soient réalisés à 100 %, les personnes rencontrées avouent qu'ils n'ont aucunement cette assurance. Dans les faits, le taux de mise en œuvre des PEP pour ce contrat n'est pas connu.

Nous croyons que le suivi de la réalisation des entretiens planifiés va au-delà de la compilation de la documentation transmise par l'adjudicataire. À cet égard, les gestionnaires rencontrés au sein de la Division à contrat, allèguent que des vérifications ponctuelles sur place sont occasionnellement réalisées sur base d'échantillonnage. Nous n'en avons cependant obtenu aucune évidence documentée;

- En ce qui a trait au contrôle des frais facturés, comme pour les autres contrats examinés, nous constatons que le niveau hiérarchique de la personne désignée pour l'approbation des factures est approprié et les factures examinées portent l'évidence de son approbation. Mensuellement, l'adjudicataire facture globalement les travaux réalisés pour les différents lots de bâtiments du contrat (p. ex. le lot n° 1 – 26 bâtiments). Quant aux bons de travail par bâtiment, ils sont transmis électroniquement dans une boîte courriel prévue à cette fin dans les premiers jours suivant leurs exécutions. Selon les informations obtenues du gestionnaire immobilier responsable du contrat, un agent technique à l'interne est désigné afin de récupérer les bons de travail ainsi transmis, de les examiner et de les classer au dossier du bâtiment concerné. Or, il appert qu'un nombre considérable de bons de travail s'accumulent dans la boîte courriel sans que l'agent technique les aient encore examinés et classés. Dans le but de ne pas retarder indûment le paiement à l'adjudicataire, ce retard accumulé fait en sorte que le gestionnaire immobilier est parfois contraint d'approuver la facture sans nécessairement avoir pu corroborer celle-ci avec les bons de travail correspondant. À notre avis, cette situation accroît les risques que la Ville paie pour des services qui n'ont pas été rendus et mérite que des mesures correctives soient entreprises en vue d'y remédier.

En conclusion, nous constatons qu'à plusieurs égards la Division à contrat n'est actuellement pas en mesure de corroborer que tous les services sous-jacents aux contrats adjugés ont effectivement été rendus tel qu'il se devait. De surcroît, dans un contexte où la charge de travail de cette division s'est considérablement accrue avec le chantier de regroupement des activités immobilières et la réorganisation entreprise au sein du SGPI, nous estimons qu'il sera impératif que des mesures soient entreprises en vue de resserrer les contrôles en place.

¹⁵ Article 7 du devis technique et 16 des clauses administratives particulières.

RECOMMANDATION

- 3.1.1.A.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de resserrer les contrôles de sorte qu'il puisse s'assurer du respect de l'ensemble des clauses contractuelles afférentes aux contrats d'entretien technique qu'il adjuge, et ce, en vue de favoriser l'obtention d'une plus grande assurance des services rendus, de pouvoir suivre l'évolution du taux de mise en œuvre des programmes d'entretien planifié afférent et de prévenir les risques de défauts.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.1.1.A.** **Service de la gestion et de la planification immobilière**
VENTILATION, CLIMATISATION ET RÉFRÉGERATION :
Envoyer une lettre de rappel des clauses contractuelles à l'entrepreneur. (Échéancier prévu : février 2019)
Créer un fichier de suivi des travaux des sous-traitants ventilation, climatisation et réfrigération. (Échéancier prévu : juin 2019)
Demander le calendrier mensuel des travaux d'entretien préventif à l'entrepreneur. (Échéancier prévu : juin 2019)
Calculer le taux de réalisation des travaux au début de chaque mois. (Échéancier prévu : septembre 2019)
Implanter un mécanisme de documentation des inspections et vérifications périodiques des travaux réalisés par le sous-traitant. (Échéancier prévu : décembre 2019)
- ASCENSEUR ET GÉNÉRATRICE :**
Envoyer une lettre de rappel des clauses contractuelles à l'entrepreneur. (Échéancier prévu : mai 2019)
Créer un fichier de suivi des travaux des sous-traitants des ascenseurs. (Échéancier prévu : mai 2019)
Demander le calendrier mensuel des travaux d'entretien préventif. (Échéancier prévu : juin 2019)
Implanter un mécanisme de documentation des inspections et vérifications périodiques des travaux réalisés par le sous-traitant. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.1.2. ENTRETIEN SANITAIRE (EN RÉGIE OU À CONTRAT)

3.1.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

L'entretien ménager des locaux au sein des bâtiments contribue à la santé et au bien-être des occupants et usagers. Il favorise notamment le maintien des conditions d'hygiène et de sécurité des lieux tout en préservant l'image de l'organisation.

L'offre de services du SGPI, en matière d'entretien sanitaire, ne vise que les bâtiments utilisés par les services centraux de la Ville. Ainsi, ses services ne sont pas offerts aux arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal ni aux arrondissements issus d'ex-banlieues, lesquels gèrent cette activité en mode autonome.

L'entretien sanitaire des bâtiments des services centraux (p. ex. le Service de sécurité incendie, le Service de police de la Ville de Montréal, le Service de l'Espace pour la vie) est réalisé soit en régie par du personnel de la Ville ou confié à des firmes externes à la suite de l'adjudication d'un contrat. Jusqu'en 2017, les opérations d'entretien sanitaire (en régie ou à contrat) étaient partagées entre le SGPI et divers autres services centraux. Cependant, à compter du 1^{er} janvier 2018, à la suite de la mise en branle du chantier de regroupement des activités immobilières, l'ensemble des activités d'entretien sanitaire a été rapatrié au SGPI. Comme déjà mentionnée, cette réorganisation a impliqué la révision de la structure organisationnelle du SGPI et la Division de la propreté a été créée sous l'autorité d'une nouvelle direction, soit la « Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté ».

La Division de la propreté est notamment, responsable de fournir à la clientèle du SGPI des services d'entretien sanitaire en régie ou à contrat, de gérer les contrats adjudgés et d'assurer l'inspection des locaux quant à l'évaluation des standards de salubrité attendus. Précisons toutefois qu'avant cette réorganisation la Division à contrat relevant de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation effectuait déjà la gestion de contrats d'entretien sanitaire au regard de divers bâtiments des services centraux. Au moment de nos travaux d'audit, la Division de la propreté et la Division à contrat se partageaient encore la responsabilité des contrats d'entretien sanitaire en vigueur. Selon les informations obtenues, l'entretien sanitaire d'un total de 165 bâtiments relevait alors du SGPI (en régie et à contrat).

Nos travaux d'audit ont consisté, d'une part, à examiner l'organisation et la surveillance de l'entretien sanitaire faites en régie. D'autre part, pour la Division de la propreté ainsi que pour la Division à contrat, nous avons examiné les mécanismes de contrôle instaurés au regard de l'entretien sanitaire effectué par le biais de contrats adjudgés à des firmes externes, en vue d'assurer le suivi du respect des clauses contractuelles, d'obtenir l'assurance de l'adéquation des services rendus et de corroborer les factures soumises par les firmes adjudicatrices.

ENTRETIEN SANITAIRE EN RÉGIE – DIVISION DE LA PROPRETÉ

Au moment de nos travaux d'audit, la Division de la propreté était responsable de l'entretien sanitaire en régie de 18 bâtiments utilisés par divers services centraux¹⁶. Pour accomplir ces tâches, elle bénéficie notamment, d'un effectif de 25 cols bleus permanents et d'un bassin d'environ 8 employés auxiliaires qui interviennent au besoin. De plus, un régisseur et un contremaître se partagent la charge des 18 bâtiments quant à l'organisation et la supervision des opérations d'entretien sanitaire à réaliser.

Les exigences quant à la nature et à la fréquence des travaux d'entretien sanitaire à réaliser sont établies par le biais de l'élaboration de procédures visant à relever, pour les différents types de bâtiments, les endroits ou encore les locaux nécessitant un entretien (p. ex. l'entrée principale, la cuisine, les toilettes), selon un horaire et une fréquence prédéterminés (p. ex. sur une base quotidienne, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle). Ces procédures sont appelées « *Routes de travail* ». Elles peuvent être accompagnées de directives décrivant la nature des travaux d'entretien à accomplir (p. ex. de vider les poubelles, de laver les vitres et le plancher), les équipements nécessaires et les techniques de travail à employer. Il faut comprendre qu'une « *Route de travail* » est affectée à un employé et qu'elle est spécifique à chaque bâtiment compte tenu de son usage et de ses caractéristiques. Elle peut parfois combiner à la fois l'horaire détaillé des travaux à exécuter, les tâches à exécuter et leurs fréquences.

Selon les informations obtenues du chef de division responsable, il n'existe pas encore de « *Routes de travail* » pour l'ensemble des 18 bâtiments dont l'entretien ménager est géré en régie. Dans les faits, nous avons pu constater qu'il en existait pour 6 des 18 bâtiments (33 %). À notre avis, ces « *Routes de travail* » constituent un encadrement nécessaire pour assurer un entretien conforme aux besoins et aux attentes de l'organisation. En l'absence de tels encadrements, il pourra en revanche être plus difficile pour les gestionnaires responsables de l'activité de réfuter que les travaux d'entretien sanitaire n'aient pas été réalisés conformément aux attentes en cas d'insatisfaction ou de plaintes formulées.

Quant à la surveillance des travaux, il nous a été mentionné qu'elle s'exerçait principalement par le biais de la présence du régisseur et du contremaître sur le terrain, mais aussi par le biais des plaintes reçues. Nous n'avons toutefois pas effectué de travaux en vue de corroborer ces activités de surveillance.

RECOMMANDATION

3.1.2.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'étendre à l'ensemble des bâtiments dont l'entretien sanitaire s'effectue en régie, l'élaboration de « *Routes de travail* », afin d'encadrer la réalisation de l'activité et d'assurer un entretien conforme aux besoins et aux attentes de l'organisation.

¹⁶ Notamment : il y a neuf bâtiments du Service du matériel roulant et des ateliers, le Jardin botanique et l'Insectarium du Service de l'Espace pour la vie, trois bâtiments du Service de sécurité incendie de Montréal dont le Quartier général.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.B. Service de la gestion et de la planification immobilière
Poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre de routes de travail pour les bâtiments entretenus en régie. (Échéancier prévu : 30 novembre 2019)

ENTRETIEN SANITAIRE À CONTRAT – DIVISION DE LA PROPRETÉ ET DIVISION À CONTRAT

Aux fins de notre examen, nous avons d'abord recensé les contrats d'entretien sanitaire qui étaient en vigueur pour la période couverte par notre audit (les huit premiers mois de l'année 2018), au sein de la Division de la propreté et de la Division à contrat. Nous avons ensuite procédé à la sélection d'un échantillon de trois contrats, soit deux contrats gérés par la Division de la propreté et un contrat géré du côté de la Division à contrat (voir le tableau 2). Enfin, un total de 13 bâtiments répartis au travers des contrats de l'échantillon a été sélectionné en vue d'examiner l'existence de mécanismes de surveillance visant à valider l'adéquation des services rendus et les factures soumises par les firmes adjudicatrices.

TABLEAU 2 – ÉCHANTILLON DES CONTRATS D'ENTRETIEN SANITAIRE EXAMINÉS

CONTRAT	OBJET	NUMÉRO DE L'APPEL D'OFFRES	COÛT (AVEC TAXES ET PROLONGATIONS)	ÉCHÉANCIER	NOMBRE DE BÂTIMENTS CONCERNÉS
DIVISION DE LA PROPRETÉ					
1	Service d'entretien sanitaire de divers bâtiments du Service de sécurité incendie et grand ménage des casernes	17-15625	0,8 M\$	Du 28 avril 2017 au 27 avril 2020 ^[B]	66
2	Service d'entretien ménager – Biodôme de Montréal et Planétarium Rio Tinto Alcan	14-13656	6,9 M\$	Du 1 ^{er} septembre 2014 au 1 ^{er} septembre 2017 ^[A]	2
DIVISION À CONTRAT					
3	Service d'entretien sanitaire de divers bâtiments municipaux et du Service de police de la Ville de Montréal	15-14383	9 M\$	Du 1 ^{er} novembre 2015 au 31 octobre 2018 ^[C]	44
			16,7 M\$		

^[A] Contrat prolongé au 1^{er} septembre 2018 et ensuite au 1^{er} septembre 2019.

^[B] Deux firmes se partagent ce contrat. Le contrat d'une seule des deux firmes a été examiné.

^[C] Trois firmes se partagent ce contrat. Les trois contrats ont été prolongés au 31 octobre 2019. Le contrat d'une seule des trois firmes a été examiné.

Ces contrats ont pour objet la fourniture de la main-d'œuvre, de tout le matériel, les équipements et les produits requis pour l'entretien sanitaire de divers bâtiments concernés. Les documents d'appel d'offres spécifient généralement les exigences fonctionnelles à suivre et à respecter par l'adjudicataire. À titre d'exemple, l'adjudicataire doit assembler et mettre à la disposition de la Ville un document contenant notamment, le registre des entrées et sorties des employés assignés à l'entretien, les « *Routes de travail* » de chaque employé (l'horaire détaillé et les tâches à exécuter), les fiches signalétiques des produits employés. De façon générale, les documents d'appel d'offres précisent les espaces de travail devant faire l'objet d'un entretien, les tâches à accomplir, la fréquence des entretiens et le nombre d'heures disponible au contrat.

Ainsi, nous constatons pour chacun des trois contrats de notre échantillon qu'un responsable a été désigné en vue d'en assurer le suivi. Nous présenterons donc ci-après nos constatations issues de l'examen des contrats de la Division de la propreté d'une part, et d'autre part, de celui relevant de la Division à contrat.

DIVISION DE LA PROPRETÉ - CONTRATS N° 1 ET N° 2 PRÉSENTÉS AU TABLEAU 2

À lumière des preuves documentaires qui nous ont été fournies au regard du contrat n° 1 (Appel d'offres 17-15625), les mécanismes de surveillance instaurés nous apparaissent satisfaisants. Notamment :

- Aux fins de l'application des dispositions légales applicables en matière de sécurité au travail et d'identification des matières dangereuses, une clause du document d'appel d'offres prévoit que l'adjudicataire est tenu de fournir les fiches signalétiques relatives aux produits d'entretien utilisés. Or, le cartable contenant l'ensemble de ces fiches nous a été présenté;
- Au chapitre de la surveillance des travaux, nous avons obtenu, sur la base d'un échantillon de bâtiments, l'évidence de rapports d'inspection des lieux produits par la personne responsable du suivi du contrat. En effet, le document d'appel d'offres prévoit que les factures seront payées à 100 % si le résultat des indices de propreté mesurés aléatoirement durant le contrat est égal ou supérieur à 80 %. À cet effet, nous constatons que la grille d'évaluation prévue au devis a été utilisée. De plus, nous retraçons l'évidence d'un suivi des opérations de grand ménage fait au sein des bâtiments en 2018. Il s'agit d'une grille de suivi mentionnant notamment, la date prévue pour l'amorce de l'activité ainsi que la date où l'opération a été terminée;
- Nous avons obtenu l'évidence d'un suivi effectué au regard des plaintes formulées (des échanges de courriels);
- Sur base d'échantillonnage, nous avons obtenu l'évidence de l'existence d'un registre au sein des bâtiments compilant les heures d'entrées et de sorties des employés de la firme affectés à l'entretien sanitaire. À cet égard, nous avons également retracé l'évidence d'une vérification faite par la responsable du suivi du contrat préalablement à l'approbation des factures, en vue de valider les heures facturées par l'adjudicataire avec celles consignées au registre d'entrées et sorties des employés.

En revanche, pour le suivi du contrat n° 2 (Appel d'offres 14-13656), les mécanismes de surveillance sont déficients. Notamment :

- Selon les informations obtenues, il n'existe aucune validation particulière entourant l'approbation des factures soumises par l'adjudicataire. Un registre compilant les heures d'entrées et de sorties des employés assignés aux travaux d'entretien n'est pas produit tel que stipulé au document d'appel d'offres¹⁷. Dans les circonstances, le SGPI s'expose au risque d'approuver des factures pouvant ne pas correspondre à des heures réellement travaillées;
- Par ailleurs, il appert qu'aucun rapport d'inspection des travaux n'est produit et qu'aucun suivi particulier ne s'exerce au regard des produits d'entretien sanitaire utilisés. À cet égard, précisons cependant qu'il s'agit d'un contrat référant à des documents d'appel d'offres plus anciens (2014) et que les clauses afférentes aux contrôles précédemment mentionnés n'y étaient pas incluses.

DIVISION À CONTRAT – CONTRAT N° 3 PRÉSENTÉ AU TABLEAU 2

Pour ce contrat (Appel d'offres 15-14383), sous la responsabilité de la Division à contrat, nous constatons que les mécanismes de surveillance au regard du respect des clauses contractuelles et de la validation des services rendus compte tenu des frais facturés sont pratiquement inexistantes. Le manque de temps compte tenu de la charge de travail et la méconnaissance de cette sphère d'activité sont invoqués par l'agent technique responsable pour expliquer la situation. Ainsi, nos constats sont les suivants :

- Comme mentionné précédemment, bien que le document d'appel d'offres prévoit que les factures ne seront payées à 100 % que si le résultat des indices de propreté mesurés aléatoirement durant le contrat est égal ou supérieur à 80 %, aucune visite d'inspection des lieux n'est réalisée et aucun rapport en ce sens n'est produit;
- Les heures facturées par l'adjudicataire ne sont pas contrôlées systématiquement. En effet, pour les sondages effectués à l'égard de quelques bâtiments, nous observons que les factures portent l'évidence d'une approbation de la part du gestionnaire immobilier responsable. Toutefois, aucune évidence d'une quelconque conciliation avec les heures au registre des entrées et des sorties des employés de la firme affectés à l'entretien sanitaire n'a pu être retracée;
- Selon les informations obtenues, les plaintes reçues guident davantage les interventions effectuées au sein des bâtiments. Toutefois, le traitement de celles-ci s'effectuerait principalement verbalement auprès du représentant de la firme concernée.

En somme, considérant l'importance que revêt l'entretien sanitaire pour le bien-être des occupants et des usagers des bâtiments et de l'ampleur des deniers publics consacrés à l'adjudication des contrats afférents, nous estimons opportun, à certains égards, qu'un resserrement des contrôles soit entrepris.

¹⁷ Article 15.2 des clauses administratives particulières.

RECOMMANDATION

3.1.2.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de renforcer les contrôles entourant le suivi des contrats d'entretien sanitaire des bâtiments sous sa responsabilité de façon à pouvoir s'assurer que les services soient rendus conformément aux attentes et d'assurer aux occupants et aux usagers un environnement sain et sécuritaire.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.C. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
 Développer et mettre en œuvre des mécanismes de surveillance et de suivi afin d'assurer le respect des clauses contractuelles. Déterminer un pourcentage d'inspections à réaliser à l'interne ou à l'externe. Également, s'assurer d'exiger les registres des entrées et sorties ou rapport de gestion du temps des fournisseurs afin d'en faire la conciliation, de valider et d'approuver les factures. (Échéancier prévu : 31 décembre 2019)

Par ailleurs, comme déjà mentionné précédemment, dans le cadre de la restructuration entreprise par le SGPI, la Division de la propreté relevant de la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté a spécifiquement été créée à compter du 1^{er} janvier 2018 en vue de fournir à la clientèle des services d'entretien sanitaire. Selon les informations obtenues des gestionnaires rencontrés, il était prévu que les contrats d'entretien sanitaire qui étaient autrefois sous la responsabilité de la Division à contrat, soient entièrement transférés vers la Division de la propreté. Or, au moment de l'achèvement de nos travaux d'audit en janvier 2019, ce transfert n'avait pas encore été amorcé. À cet effet, dans l'objectif d'uniformiser les façons de faire au regard des mécanismes de surveillance entourant la gestion de ces contrats et d'en accroître l'efficacité, nous estimons qu'il pourrait être opportun pour le SGPI de parachever à court terme le transfert envisager, afin de concentrer, tel qu'il avait été prévu, la gestion de l'activité d'entretien sanitaire au sein d'une seule et même unité administrative.

RECOMMANDATION

3.1.2.D. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les dispositions nécessaires pour parachever le transfert de l'ensemble des contrats d'entretien sanitaire vers sa Division de la propreté, afin de favoriser l'uniformisation des façons de faire entourant la gestion de ce type de contrat et d'en accroître l'efficacité.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.D. Service de la gestion et de la planification immobilière
L'exercice de transfert des responsabilités est amorcé depuis le 1^{er} janvier 2019. La gestion des contrats d'entretien sanitaire est maintenant sous la responsabilité de la Division de la propreté. Poursuivre le transfert, identifier les ressources nécessaires afin d'effectuer la prise en charge des appels d'offres et du suivi des requêtes d'entretien sanitaire. (Échéancier prévu : 31 décembre 2019)

3.1.3. TRAITEMENT DES REQUÊTES D'ENTRETIENS CORRECTIFS (EN RÉGIE ET À CONTRAT)

3.1.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Les requêtes pour des entretiens correctifs concernent des cas de bris, de pannes ou de dysfonctionnements dans les édifices ou installations appartenant à la Ville. Lorsque de telles situations surviennent, un encadrement administratif, en vigueur depuis septembre 2016, et intitulé « *Demande de service pour l'entretien des immeubles (centre de contact client 872-1234 ou formulaire intranet) PROCÉDURE* »¹⁸, précise la marche à suivre pour toutes les demandes de service adressées à la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation. Ainsi, selon la procédure établie, le représentant désigné par l'occupant de l'édifice doit faire un appel téléphonique au centre de contact client¹⁹ (ci-après, nommé « le Centre d'appels ») ou bien remplir une demande en ligne (si l'intervention est non urgente), par le biais d'un formulaire de demande d'intervention accessible à partir du site Intranet de la Ville.

En vue de la création de la requête, le requérant doit alors fournir tous les renseignements permettant de déterminer la nature de l'intervention requise (p. ex. des travaux de plomberie, d'électricité, de ventilation, du chauffage ou de refroidissement), la localisation (p. ex. l'adresse ou le numéro du bâtiment) et la source possible du problème. Dans le cas où la demande est acheminée au Centre d'appels, le ou la préposé(e) qui reçoit l'appel doit déterminer s'il s'agit d'une demande urgente ou non. Pour être considérée « Urgente », l'encadrement administratif précise que la demande doit répondre à l'un des trois critères suivants :

- Il y a un risque pour la vie d'une personne;
- L'intégrité du bâtiment est compromise;
- La tenue d'une activité importante est compromise, ce qui pourrait nuire à l'image de la Ville.

¹⁸ C-RM-GPI-P-16-001, date d'entrée en vigueur le 15 septembre 2016.

¹⁹ Il est fait référence à la ligne téléphonique (514-872-1234).

À la suite de la création de la requête au Système intégré de gestion des immeubles (SIGI), un courriel est envoyé au requérant, afin de lui confirmer la prise en charge de sa demande. Ultérieurement, un second courriel lui sera acheminé lorsque la requête sera fermée par l'unité d'entretien responsable. En effet, les entretiens correctifs demandés par le biais de ces requêtes peuvent être effectués en régie par les équipes techniques des divisions des régions Est et Ouest ou être réalisés par les entrepreneurs retenus à la suite de l'adjudication de contrats, sous la responsabilité de la Division à contrat ou d'autres divisions du SGPI responsable de diverses activités d'entretien (p. ex. la Division de la propreté).

Le mode de fonctionnement du traitement des requêtes en régie prévoit que la requête une fois créée dans l'application SIGI est ensuite basculée vers une autre application intitulée SIGI Mobile. C'est à partir de ce moment qu'un bon de travail est généré et automatiquement dirigé vers le gérant d'immeubles, responsable du bâtiment concerné. Un courriel est alors transmis à ce responsable pour lui signaler la présence d'une requête. Ce dernier redistribue ensuite les bons de travail ainsi reçus à son équipe technique en vue de leur traitement.

L'application SIGI Mobile (fonctionnelle depuis 2013) est reliée à l'application SIGI par une interface et permet de traiter les bons de travail de façon électronique à partir des tablettes et des téléphones intelligents des employés assignés. Elle permet également de documenter le travail effectué, d'ajouter des photos et des commentaires en complément au bon de travail traité. Le bon de travail, une fois traité par l'employé assigné, il est réacheminé au gérant d'immeubles (ou contremaître) qui a la responsabilité de l'approuver. Une fois le bon de travail approuvé dans l'application SIGI Mobile, la requête est rebasculée vers l'application SIGI avec un statut « Terminé ».

Le mode de fonctionnement pour le traitement des requêtes à contrat est sensiblement le même qu'en régie en ce qui a trait notamment à la création de la requête dans l'application SIGI, la confirmation par courriel de la prise en charge et le transfert de la requête vers l'application SIGI Mobile.

Les requêtes sont reçues par des agents techniques qui ont pour responsabilité de valider leur bien-fondé et la nature des services requis pour effectuer l'entretien correctif nécessaire. Lorsque la problématique est validée, selon le type de problème à résoudre, ceux-ci transmettent la requête à l'adjudicataire désigné selon le type d'équipement en cause et l'immeuble concerné. Lorsque les travaux sont exécutés, l'adjudicataire doit communiquer avec le Centre d'appels du SGPI pour le signaler, afin que la requête soit fermée. Finalement, tout comme pour le mode de fonctionnement en régie, un courriel est acheminé au requérant pour l'informer que sa requête est fermée.

Au cours des années 2015 à 2018, entre 25 000 à 30 000 requêtes par année ont été acheminées au SGPI et traitées par les différentes unités responsables de l'entretien et de l'exploitation des immeubles. Précisons que pour traiter ces requêtes, le SGPI dispose d'équipes multidisciplinaires composées notamment, de gérants d'immeubles, d'agents techniques, de frigoristes, de peintres, d'électriciens, de plombiers et de menuisiers.

3.1.3.1. DIRECTIVES POUR LE TRAITEMENT DES REQUÊTES

3.1.3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Dans ce contexte, nos travaux d'audit ont notamment, consisté à évaluer la mesure avec laquelle le traitement des requêtes pour des travaux d'entretien correctif était réalisé en conformité avec les encadrements ou directives existants. Dans un premier temps, nous avons donc recensé ces directives et dans un deuxième temps, avons examiné le traitement des requêtes enregistrées à l'application SIGI pour la période s'échelonnant du 1^{er} janvier au 31 août 2018. Nous avons également examiné la documentation des interventions d'un échantillon constitué de 24 requêtes dont le statut était « Terminé ». Précisons que parmi ces 24 requêtes, 12 étaient sous responsabilité de la Division à contrat, 6 sous la responsabilité de la Division région Est et les 6 dernières sous la responsabilité de la Division région Ouest.

Nos travaux d'audit ont permis de constater que la Division à contrat s'était dotée de deux directives internes. Une, portant sur le traitement des requêtes²⁰ et la seconde, portant sur les contrats octroyés de gré à gré²¹. La directive portant sur le traitement des requêtes vise essentiellement à guider les agents techniques lors du traitement des requêtes afin de tendre vers une approche client uniforme. Nous constatons que cette dernière n'apporte pas de précisions quant au fonctionnement opérationnel afférent au traitement en tant que tel de la requête. Par exemple :

- quelles informations doivent être consignées en dossier;
- quelles circonstances justifient de mettre le statut de la requête en différé;
- quel moment du processus justifie de considérer le statut de la requête comme étant « Terminé » (après que les travaux ont été exécutés ou après réception de la facture, le cas échéant?).

Quant à la deuxième directive interne dont il a été question portant sur les contrats octroyés de gré à gré, elle permet de préciser le mode d'octroi du contrat en fonction du niveau estimé de la dépense afférente aux travaux d'entretien correctifs à réaliser. Selon cette directive, les agents techniques sont autorisés à octroyer des contrats de gré à gré pour les dépenses estimées à moins de 8 000 \$. Les dépenses estimées d'une valeur se situant entre 8 000 \$ et 25 000 \$ doivent faire l'objet d'une soumission par au moins deux fournisseurs.

En ce qui concerne les Divisions d'entretien de la région Est et de la région Ouest, à la lumière des informations obtenues, il n'existe aucune directive interne documentée concernant le processus opérationnel de traitement en régie des requêtes. Le seul encadrement auquel les gestionnaires nous ont référé est celui s'adressant à la clientèle désirent soumettre une requête, dont il a été question plus tôt²².

²⁰ Intitulée : « Règles de bonne pratique – Traitement des requêtes ».

²¹ Intitulée : « Règles de bonne pratique – Contrats de gré à gré ».

²² Référence : « Demandes de service pour l'entretien des immeubles (centre de contact client 872-1234 ou formulaire intranet) PROCÉDURE », C-RM-GPI-16-001.

En somme, dans un souci d'assurer un traitement uniforme des requêtes et de favoriser l'obtention de délais de réalisation fiables et comparables d'une unité administrative à l'autre nous croyons qu'il serait judicieux pour le SGPI d'élaborer et de diffuser à tous une directive décrivant le mode de fonctionnement préconisé par le service pour le traitement des requêtes reçues.

RECOMMANDATION

3.1.3.1.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'élaborer et de diffuser au personnel une directive décrivant le mode de fonctionnement préconisé pour le traitement des requêtes d'entretiens correctifs, et ce, en vue d'assurer l'uniformité des façons de faire, d'accroître la fiabilité des informations de gestion produites, mais aussi pour favoriser la satisfaction de la clientèle.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.3.1.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Développer une directive commune aux équipes en régie et à contrat expliquant comment créer, documenter l'historique et fermer une requête dans le Système intégré de gestion des immeubles.
(Échéancier prévu : décembre 2019)

3.1.3.2. RESPECT DES DÉLAIS CIBLES POUR LE TRAITEMENT DES REQUÊTES

3.1.3.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

L'application SIGI permet de calculer le délai de traitement des requêtes. En fait, deux types de délais peuvent être calculés. D'une part, il y a le délai client qui se calcule de la date de création de la requête à la date de sa fermeture. D'autre part, il y a le délai-immeubles qui exclut les jours qui auront été requis, par exemple, pour l'attente de pièces ou encore pour les périodes où la requête a dû être différée.

À cet égard, mentionnons que la direction du SGPI a fixé des délais cibles pour le traitement des requêtes d'entretiens correctifs. Ainsi, les requêtes non urgentes (régulières) doivent être complétées dans un délai de sept jours, alors que les requêtes considérées comme urgentes doivent être complétées dans un délai de quatre heures. Nos travaux ont, entre autres, été orientés vers l'examen du respect de ces délais.

Ainsi, à partir d'une extraction des requêtes enregistrées dans l'application SIGI, laquelle nous a été fournie par le SGPI, nous avons d'abord établi le portrait statistique de celles reçues et qui portaient le statut « Terminé », au cours de la période s'échelonnant du 1^{er} janvier au 31 août 2018, et cela, en fonction de l'unité administrative responsable de leur traitement, du statut des requêtes (actif, annulé ou terminé) et du type des requêtes (urgentes ou non urgentes). Les données sont présentées aux tableaux 3 et 4 ci-dessous. Nous avons ensuite calculé le délai moyen des requêtes dont le statut était terminé (voir le tableau 5).

TABLEAU 3 – PORTRAIT DES REQUÊTES REÇUES ENTRE LE 1^{ER} JANVIER ET LE 31 AOÛT 2018

UNITÉ RESPONSABLE DU TRAITEMENT	STATUT DE LA REQUÊTE			
	ACTIF	ANNULÉ	TERMINÉ	TOTAL
À Contrat	382	1 030	6 385	7 797
Région Est	212	512	5 785	6 509
Région Ouest	288	342	5 702	6 332
TOTAL	882	1 884	17 872	20 638

TABLEAU 4 – TYPE DES REQUÊTES REÇUES ET TERMINÉES ENTRE LE 1^{ER} JANVIER ET LE 31 AOÛT 2018

UNITÉ RESPONSABLE DU TRAITEMENT	TYPE DE REQUÊTE		
	URGENT	NON URGENT	TOTAL
À Contrat	507	5 878	6 385
Région Est	416	5 369	5 785
Région Ouest	340	5 362	5 702
TOTAL	1 263	16 609	17 872

TABLEAU 5 – DÉLAI MOYEN DE RÉALISATION DES REQUÊTES TERMINÉES ENTRE LE 1^{ER} JANVIER ET LE 31 AOÛT 2018

TYPE DE REQUÊTE	DÉLAI CIBLE	NOMBRE DE REQUÊTES	DÉLAI MOYEN	NOMBRE DE REQUÊTES HORS DÉLAI	TAUX DE REQUÊTES RÉALISÉES HORS DÉLAI
Non urgente	7 jours	16 609	18 jours	6 542	39 %
Urgente	4 heures	1 263	10 jours	1 042	83 %
		17 872			

L'analyse effectuée nous permet de constater que le délai moyen de résolution des requêtes complétées a été de 18 jours pour ce qui est des requêtes non urgentes et de 10 jours pour les requêtes urgentes, alors que les délais cibles fixés par la direction étaient de 7 jours pour les requêtes non urgentes et de 4 heures pour les requêtes urgentes. Nous constatons également que 39 % des requêtes non urgentes n'ont pas été réalisées à l'intérieur du délai cible fixé de 7 jours. Pour les requêtes urgentes, ce taux atteint 83 %, compte tenu du délai cible fixé de 4 heures.

Pour justifier ces résultats, il nous a été mentionné qu'il arrive que des requêtes soient mises en différé lorsque le SGPI n'est pas en mesure d'apporter les correctifs immédiatement en raison par exemple, de la non-disponibilité d'une pièce de rechange. Afin d'évaluer l'impact des requêtes mises en différées sur le taux de requêtes non réalisées à l'intérieur des délais fixés, nous avons analysé celles qui avaient fait l'objet d'une mise en différé à l'aide du « *délai-immeubles* ». Nos travaux nous ont permis de constater que pour ces requêtes, un nombre négligeable, parmi les requêtes non urgentes dont le « *délai client* » n'a pas atteint la cible de 7 jours, avaient un « *délai-immeubles* » de 7 jours ou moins (57 requêtes). Donc, la mise en différée n'avait pas ou peu d'impact sur le dépassement du délai cible.

Quant à l'explication obtenue pour les requêtes dites « urgentes », il nous a été mentionné que l'application SIGI, ne permet pas de refléter les délais réels, car ces requêtes doivent parfois rester actives jusqu'à la résolution complète du problème qui peut inclure une portion des travaux dits « urgents » et une portion de travaux non urgents. Par exemple, dans le cas d'une fuite d'eau, le colmatage de la fuite est urgent, mais les travaux de restauration des murs ou des planchers ne le sont pas nécessairement. Cela aurait pour effet de prolonger le délai de résolution. Ceci dit, il n'en demeure pas moins que le délai moyen de résolution des requêtes urgentes est de 10 jours, ce qui est tout de même supérieur au délai cible de 7 jours fixé pour les requêtes non urgentes, sans compter que les requêtes urgentes ne nécessitent pas toujours des travaux de restauration non urgents.

Malgré le fait que des causes influençant négativement les délais de réalisation nous aient été mentionnées, notre examen nous a aussi permis de constater que des dates de fermetures des requêtes étaient modifiées manuellement et que cela a généré des délais nuls. C'est-à-dire que la date de fermeture enregistrée pour certaines requêtes était antérieure à la date de leur création. Dans l'application SIGI, ces délais négatifs comptent pour des délais de 0 jour. Nous avons ainsi recensé 609 cas, dont la plupart (87 %) étaient des requêtes sous la responsabilité de la Division à contrat.

Ces constats démontrent que les dates de fermeture des requêtes peuvent être modifiées dans l'application SIGI et que de surcroît, elles sont erronées dans certains cas.

Du coup, pour les entretiens correctifs, il nous a aussi été mentionné par le gestionnaire de la Division à contrat qu'une directive avait été communiquée, en cours d'année 2018, aux firmes adjudicatrices de contrats concernant la fermeture des requêtes. En effet, elles auraient été avisées de communiquer directement avec le Centre d'appels pour signifier

que les travaux pour lesquels ils avaient été mandatés étaient exécutés, et cela, afin que le préposé puisse inscrire dans l'application SIGI, le statut terminé de la requête. Cette directive permettrait de refléter des délais d'intervention réels et limiterait les modifications manuelles de données à l'application (p. ex. les dates de fermeture des requêtes).

Afin d'approfondir notre analyse des délais de réalisation des requêtes d'entretien correctif, nous avons examiné plus spécifiquement notre échantillon de 24 requêtes parmi celles dont le statut était « Terminé » et avons examiné les bons de travail et les factures le cas échéant (voir le tableau 6).

TABLEAU 6 – RESPECT DES DÉLAIS CIBLES POUR LES 24 REQUÊTES SÉLECTIONNÉES DONT LE STATUT EST « TERMINÉ »

RESPECT DES DÉLAIS CIBLES	UNITÉ RESPONSABLE DES REQUÊTES		
	RÉGIONS EST ET OUEST	À CONTRAT	TOTAL
Oui	5	4	9
Non	5	4	9
Non déterminé	2	4	6
TOTAL	12	12	24

DÉLAIS NON RESPECTÉS

Selon les informations consignées dans l'application SIGI, 3 requêtes sur les 4 de la Division à contrat respectaient les délais selon l'information consignée dans l'application SIGI puisqu'il s'agissait de délais de moins d'une journée. Toutefois, dans les faits, l'examen des pièces justificatives obtenues au regard de ces requêtes (la facture et/ou le bon de travail) nous a plutôt permis d'observer des délais réels de 42, 105 et 110 jours. Nous avons d'ailleurs constaté que pour les requêtes sous la responsabilité de cette division, la pratique consistait souvent à fermer une requête dès que l'adjudicataire avait été avisé d'effectuer les travaux demandés. Cette pratique fausse évidemment le délai réel de résolution de la requête en plus de ne pas permettre aux agents techniques de faire un suivi adéquat de la prise en charge de la requête puisqu'elle est fermée dans l'application SIGI avant d'avoir été traitée.

DÉLAIS NON DÉTERMINÉS

Ensuite, notre analyse ne nous a pas permis de corroborer le délai réel de six requêtes. Pour celles des régions Est et Ouest, il s'agit de deux requêtes qui ont été fermées en moins de 30 minutes, mais dont aucun temps d'intervention n'a été consigné au bon de travail. De plus, dans les deux cas, une 2^e requête a été logée pour le même bâtiment et le même problème dans les deux semaines suivantes. Cela nous laisse penser que

la requête a pu être fermée sans qu'une intervention n'ait été réalisée. Pourtant, dans un des deux cas, il est consigné dans l'application SIGI Mobile que les travaux ont été exécutés. Quant aux quatre requêtes parmi ces six qui relèvent de la responsabilité de la Division à contrat, il s'agit dans tous les cas de requêtes fermées après que l'adjudicataire ait été avisé d'effectuer les travaux, combiné au fait que nous n'avons pas été en mesure de corroborer le délai réel par une source externe comme la facture ou le bon de travail du fournisseur. Ces constats viennent confirmer l'existence de la pratique que nous avons observée dans l'analyse de la base de données globale et pour lesquelles, les requêtes avaient un délai nul ou ont été terminées dans un court laps de temps. Nous ne sommes cependant pas en mesure de déterminer avec exactitude, la proportion des requêtes dont les dates de fermetures ont été modifiées, et dans quelle mesure, cela a eu un impact sur le calcul des délais moyens de réalisation des requêtes.

RECOMMANDATION

3.1.3.2.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les dispositions requises afin de renforcer les contrôles entourant la fermeture des requêtes à l'application informatisée utilisée de façon à favoriser l'obtention d'une information de gestion fiable pour l'évaluation du rendement des opérations.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.3.2.B. Service de la gestion et de la planification immobilière
Finaliser l'implantation de l'application mobile de l'entretien des immeubles, volet correctif. L'application mobile va faciliter la documentation des opérations et leur contrôle.

Analyser les délais des requêtes. Le nouveau tableau de bord produit en collaboration avec le Service de la performance organisationnelle offre des indicateurs portant sur les bons de travail nouveaux et fermés, la charge de travail en attente et l'âge des bons de travail. L'extraction des données alimentant le tableau de bord de la direction fera l'objet d'une validation.

Ajuster le tableau de bord en fonction de l'analyse précitée.

Procéder à un suivi mensuel des requêtes ouvertes. Des objectifs sont déjà fixés aux cadres de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation à cet effet en 2019. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.1.3.3. DOCUMENTATION DES INTERVENTIONS D'ENTRETIENS CORRECTIFS RÉALISÉES

3.1.3.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Dans le cadre de l'analyse de notre échantillon de 24 requêtes, nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure le temps d'intervention (la durée) consacré au traitement de la requête et la description du travail effectué pour solutionner les problématiques signalées étaient documentés à l'application SIGI.

D'abord en ce qui a trait aux entretiens correctifs réalisés en régie par les Divisions de la région Est et de la région Ouest, nous avons constaté que pour 5 des 12 requêtes sélectionnées, il n'y avait aucune donnée de temps consignée dans l'application SIGI. Pour 2 de ces 5 requêtes, nous avons constaté qu'elles avaient été prises en charge à distance (en télégestion), ce qui explique l'absence de temps. Pour ce qui est des 3 autres requêtes, il n'y avait pas d'évidence permettant de justifier cette information.

Dans le but d'obtenir un portrait global de la situation, nous avons ensuite examiné l'ensemble de la base de données concernant les requêtes reçues et terminées en régie entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2018. Un total de 11 487 requêtes répondant à ces critères a été dénombré. Parmi ces 11 487 requêtes, nous en avons recensé 2 488 pour lesquelles aucune donnée de temps d'intervention n'a été inscrite dans l'application SIGI (22 %). Comme déjà mentionné, dans certaines situations notamment, lorsque la requête ne nécessite pas une intervention sur place (p. ex. la correction apportée par le biais de la télégestion), il est normal qu'il n'y ait pas de temps inscrit au bon de travail. Par contre, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que l'absence de temps inscrit au bon de travail est justifiée dans tous les cas.

Considérant que l'analyse du temps consacré au traitement des requêtes par rapport au temps consacré aux entretiens faisant l'objet d'un PEP, est sans doute un indicateur de performance clé, nous sommes d'avis qu'une surveillance plus étroite devrait s'exercer pour que cette information concernant le temps d'intervention soit systématiquement enregistrée dans l'application SIGI. D'ailleurs, le plan stratégique 2016-2019 du SGPI mentionne qu'une des cibles est d'accroître la proportion des entretiens planifiés réalisés par rapport aux entretiens correctifs. Par ailleurs, pour les requêtes n'ayant pas généré de travaux sur place (aucun temps d'intervention), l'inscription des justifications mériterait d'être consignée dans l'application SIGI (ou dans l'application SIGI Mobile).

Pour ce qui est de l'enregistrement à l'application de la description des travaux effectués, nous avons pu observer, pour une seule requête traitée en régie parmi les 12 de notre échantillon, l'inscription d'une description sommaire des travaux effectués. Cependant, pour 10 des 12 requêtes le libellé inscrit est toujours le même, soit « *Les travaux sont exécutés* », sans plus de détail quant à la nature des travaux effectués, alors que pour 1 cas sur 12 la requête a été fermée sans qu'aucun renseignement à cet effet n'ait été consigné.

Finalement, en ce qui concerne la durée de l'intervention et à la nature du travail effectué au regard des requêtes examinées du côté de la Division à contrat, nous avons constaté que bien que les fournisseurs documentent généralement ces informations sur les factures ou sur les bons de travail acheminés au SGPI, elles ne sont jamais consignées dans l'application SIGI. Nous sommes conscients du fait que les interventions effectuées par des firmes externes ne font pas toujours l'objet d'une facturation à la pièce en raison de la nature de certains contrats d'entretien adjugés par le SGPI (p. ex. les contrats d'entretien de type « clé en main²³ »), mais que cela n'empêche pas qu'un bon de travail puisse être transmis au SGPI, du moins pour l'informer de la nature des travaux effectués.

Dans un contexte où un nombre de plus en plus important de bâtiments font l'objet d'un entretien confié à des firmes externes, nous estimons qu'il y aurait lieu de consigner avec plus de rigueur à l'application SIGI, les informations permettant d'une part, d'effectuer un suivi de la réalisation effective des travaux afférents aux requêtes reçues (p. ex. la description des travaux effectués, la date de la réalisation des travaux, le nombre d'heures facturées, le coût des travaux facturés), d'autre part, de disposer d'une base de données plus complète au regard des réparations effectuées historiquement au sein d'un bâtiment.

RECOMMANDATION

3.1.3.3.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les mesures qu'il jugera appropriées pour que l'ensemble des informations afférentes aux requêtes traitées soit consigné au *Système intégré de gestion des immeubles*, en vue de favoriser un meilleur suivi des opérations et de disposer d'un historique complet des travaux effectués sur un bâtiment.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.3.3.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Formation sur la directive mentionnée à la recommandation 3.1.3.1.B. (contremaîtres, gérants d'immeubles, chefs de groupe, agents techniques).

Formation sur la directive mentionnée à la recommandation 3.1.3.1.B. (équipe du Centre d'appels). (Échéancier prévu : avril 2020)

²³ Un contrat « clé en main » pour la Ville, est un contrat de service garanti, si un bris survient, les pièces et la main-d'œuvre sont couvertes à 100 % (sans frais pour la Ville).

3.1.3.4. MÉCANISMES DE SURVEILLANCE DU TRAITEMENT DES REQUÊTES

3.1.3.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Dans le cadre de nos travaux, nous avons aussi cherché à identifier les mécanismes de surveillance instaurés par les gestionnaires responsables en vue d'assurer une vigie du statut des demandes d'entretien correctifs reçus selon qu'elles soient par exemple, non encore prises en charge, en cours de traitement, ou différée et à évaluer dans quelle mesure ces mécanismes étaient appliqués.

Selon les informations obtenues des gestionnaires rencontrés, le principal mécanisme mis en place est un tableau de bord qui est actualisé chaque mois. Ce tableau de bord, selon la version qui était en vigueur en août 2018, concernant l'entretien correctif (en régie et à contrat), présente les résultats statistiques suivants :

- Les délais de réalisation moyens;
- Le nombre de bons de travail nouveaux et fermés;
- Le nombre de bons de travail en attente d'être traités (statut « en cours »);
- L'âge des bons de travail en attente d'être traités.

Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'indicateurs de performance pertinents. Toutefois, compte tenu des constatations dont nous avons fait état précédemment au regard notamment, de l'existence de données erronées affectant les résultats pour le calcul des délais de traitement des requêtes (p. ex. les modifications manuelles des dates de fermeture des requêtes occasionnant des délais nuls ou anormalement courts, requêtes systématiquement fermées avant d'avoir été traitées), nous nous questionnons quant à la fiabilité des données consignées à l'application SIGI et quant aux risques de biaiser les rapports de gestion ou les tableaux de bord produits.

En ce sens, bien que les employés puissent être individuellement rencontrés, nous n'avons cependant pas obtenu l'évidence d'une surveillance ponctuelle visant à examiner la charge de travail assignée aux différents responsables du traitement des requêtes. Cette surveillance permettrait à notre avis de repérer les situations méritant d'être interrogées (p. ex. le nombre important de requêtes non prises en charge ou différées, les délais de traitement anormalement longs ou trop courts). Aussi, considérant que le traitement inapproprié des requêtes pourrait avoir des impacts sur la satisfaction de la clientèle et ultimement sur l'image de la Ville, une telle surveillance nous apparaît incontournable. Elle permettrait d'assurer que les requêtes sont promptement et adéquatement prises en charge, et ce, dans le respect des directives émises quant au délai de traitement et au mode de fonctionnement préconisé par le service.

RECOMMANDATION

3.1.3.4.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'instaurer les mécanismes de surveillance qui s'imposent au regard des problématiques qui pourraient ressortir de l'analyse du tableau de bord, en vue d'assurer une prise en charge prompte et d'un traitement conforme aux directives, favorisant ainsi la satisfaction de la clientèle.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.3.4.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
 Implanter un suivi mensuel des requêtes ouvertes par unité. Des objectifs sont déjà fixés aux cadres de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation à cet effet en 2019.

Effectuer un suivi mensuel du tableau de bord aux comités de gestion de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation. Le nouveau tableau de bord développé en collaboration avec le Service de la performance organisationnelle offre des indicateurs portant sur les bons de travail nouveaux et fermés, la charge de travail en attente, l'âge des bons de travail, le délai de réalisation moyen, le temps consacré à l'entretien planifié, le taux de réalisation des programmes d'entretien planifié, le suivi financier des travaux d'entretien mineur et les indicateurs de présence et santé, sécurité au travail. L'extraction des données alimentant le tableau de bord de la direction fera l'objet d'une validation. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.2. ANALYSE COÛT-AVANTAGE DE LA GESTION DES OPÉRATIONS D'ENTRETIEN (EN RÉGIE VERSUS À CONTRAT)

3.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Comme nous l'avons mentionné précédemment, dans le cadre de la restructuration entreprise au sein du SGPI, deux situations ont eu pour effet d'accroître, de l'année 2017 à 2018, le nombre de bâtiments entretenus au sein de la Division à contrat. D'une part, le SGPI a procédé au rapatriement sous sa gouverne de la gestion immobilière de plusieurs bâtiments des services centraux et d'autre part, un lot d'environ 70 bâtiments qui étaient entretenus en régie par les divisions d'entretien (la région Est et la région Ouest) a été transféré vers la Division à contrat. Ainsi, d'un total d'environ 130 bâtiments entretenus par la Division à contrat avant le 1^{er} septembre 2017, cette dernière s'est retrouvée à la fin de l'année 2018 avec la responsabilité d'environ 420 bâtiments, soit une augmentation

de l'ordre de 220 %. Cette situation a évidemment affecté la charge de travail. Le nombre de contrats devant être adjudgés s'est accru. D'ailleurs, les informations obtenues révèlent que le nombre d'années-personnes au sein de cette division aurait presque doublé.

En vue de connaître les appuis sous-jacents à la décision prise de tendre vers l'accroissement d'une gestion des opérations d'entretien par le biais de l'adjudication de contrats plutôt qu'en régie, nous avons recherché l'existence d'analyses coûts-avantages réalisées par le SGPI. Or, les informations obtenues des gestionnaires rencontrés ont révélé qu'aucune analyse étoffée n'avait été réalisée en vue d'évaluer les scénarios possibles. En effet, il a été mentionné qu'une analyse coût-avantage n'avait pas été réalisée étant donné que les taux horaires pour les métiers spécialisés (selon un décret) facturés par les firmes adjudicatrices de contrats étaient comparables au taux horaire des employés (les cols bleus) spécialisés de la Ville.

À notre avis, la gestion des opérations d'entretien à contrat ou en régie pouvant être influencée par de nombreux facteurs à prendre en considération, la seule comparaison d'un taux horaire pourrait ne pas être suffisante pour justifier la décision prise sur le plan économique. Nous sommes conscients que la mise en œuvre du Plan quinquennal de la main-d'œuvre²⁴ a pu contribuer à complexifier la réalisation des entretiens en régie vu le manque de personnel et ainsi exercer une pression vers le recours à l'entreprise privée. Néanmoins, une telle analyse aurait pu prendre en considération, par exemple les points suivants :

- L'évaluation du nombre de ressources qui aurait été requis en régie pour arriver à réaliser l'ensemble des PEP et des entretiens correctifs et en estimer le coût;
- L'augmentation de la charge de travail à l'interne et les coûts associés au support administratif et opérationnel (p. ex. la validation des factures et des bons de travail, le paiement et la comptabilisation des factures, suivi du respect des clauses contractuelles) qu'impliquent le recours à des firmes externes.

Nous ne remettons pas en cause la décision prise par le SGPI, toutefois nous déplorons qu'une décision d'une telle importance, laquelle implique l'utilisation de fonds publics, n'ait pas été appuyée par une analyse démontrant que toutes les options ont été considérées et que les choix opérationnels étaient les plus appropriés dans les circonstances. N'ayant pas retracé l'évidence d'une telle démarche de la part du service, il s'est avéré difficile de bien comprendre et d'évaluer que tous les aspects supportant la prise de décisions avaient été pris en compte. En conséquence, dans le cadre de la réorganisation entreprise au sein du SGPI, ce dernier peut plus difficilement démontrer que la décision prise est une solution optimale compte tenu des budgets disponibles pour accomplir sa mission.

En conclusion, étant donné que la réorganisation des opérations (p. ex. le rapatriement au sein du SGPI de la gestion de l'entretien de plusieurs bâtiments, le transfert de l'en-

²⁴ Le Plan quinquennal de la main-d'œuvre était une mesure qui avait pour objectif de réduire le nombre d'employés et la masse salariale de la Ville et consistait à abolir un poste vacant sur deux.

retien à contrat plutôt qu'en régie) n'est effective que depuis un an, nous croyons qu'il y aurait lieu de réévaluer au bout d'une courte période de temps, le modèle d'affaires retenu. Compte tenu de l'évaluation de la charge de travail et des résultats qui en découleront, il pourra éventuellement être nécessaire d'apporter les ajustements jugés appropriés pour répondre adéquatement aux besoins de l'organisation au regard de l'entretien des immeubles et aux attentes de la clientèle.

RECOMMANDATION

3.2.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de revoir la stratégie adoptée à la lumière des résultats obtenus en matière d'entretien (en régie et à contrat) lorsque le modèle sera pleinement opérationnel, de façon à s'assurer de répondre aux attentes de la clientèle et à celles de l'organisation.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Des analyses de coûts complets effectuées par le Service de la performance organisationnelle depuis 2015, ont démontré, pour 8 activités, des écarts défavorables aux activités en régie variant de 26 % à 217 %. Ces écarts défavorables s'expliquent par différents facteurs, outre le taux horaire, comme les avantages sociaux, les vacances et les jours de maladie rémunérés plus élevés des employés en régie.

Des analyses comparatives de coûts complets pour l'entretien en régie et à contrat seront effectuées en collaboration avec le Service de la performance organisationnelle lorsque le modèle sera pleinement opérationnel, soit dès le début de 2020. Les recommandations résultant de ces analyses pourraient être intégrées en décembre 2020 à la préparation du budget. (Échéancier prévu : décembre 2020)

3.3. ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE

3.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

L'évaluation de la satisfaction de la clientèle au regard de la performance des différents processus inhérents à la gestion de l'entretien des immeubles, implique la mise en place d'outils de mesure permettant de déterminer et de comprendre les causes d'éventuelles insatisfactions, pour ensuite y apporter les mesures correctives appropriées.

Nous avons été informés qu'en 2016, le SGPI a commandé un sondage à une firme externe pour évaluer la satisfaction des divers services rendus auprès de sa clientèle, dont

l'entretien général des bâtiments. L'examen des résultats de ce sondage met en lumière les principaux constats suivants :

- Les services du SGPI sont généralement peu connus des clients;
- Les taux de satisfaction globaux sont très bas pour l'ensemble des services offerts. Notamment, l'entretien des bâtiments figure parmi les services qui affichent les taux de satisfaction les plus faibles;
- L'exécution des travaux pose surtout problème (l'accès au représentant, le suivi, la rapidité);
- Plus de la moitié (52 %) des clients se considèrent comme pas suffisamment informés.

L'examen des documents budgétaires produits par le SGPI au cours des années 2017 à 2019 nous permet toutefois d'observer que la satisfaction de la clientèle fait partie des principaux objectifs à atteindre. Dans le cadre de nos travaux, nous avons pu constater les efforts entrepris en ce sens. Notamment, parmi les réalisations et pour ne nommer que celles-ci, nous retrouvons :

- la réorganisation du mode de gestion des activités d'entretien par le biais de la création de postes de gérants d'immeubles dédiés à la gestion de l'entretien de chacun des neuf arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal. Donc, un interlocuteur unique permettant de mieux connaître les besoins de la clientèle;
- le déploiement au début de l'année 2018, du Centre d'appels accessible en tout temps.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'évaluation de la satisfaction de la clientèle, les informations obtenues des chefs de division rencontrés révèlent qu'une fonctionnalité intégrée dans l'application SIGI permet d'acheminer aux requérants un courriel pour la satisfaction des services rendus à la suite du traitement d'une requête de service. Nous avons pu constater que ce mécanisme était utilisé concernant les entretiens correctifs faits en régie ou à contrat. Le courriel transmis comportait une seule affirmation soit, « *Nous sommes satisfaits à l'endroit des travaux d'entretien réalisés* » à laquelle les requérants devaient répondre en sélectionnant une réponse parmi les choix suivants : « Complètement d'accord », « D'accord », « En désaccord » ou « Complètement en désaccord ». Le requérant n'avait pas la possibilité d'inscrire des commentaires pour justifier son degré de satisfaction. À compter de décembre 2017, la transmission systématique de ce courriel a toutefois été interrompue, du fait que le taux de réponse n'était pas significatif.

Au cours de l'année 2018, l'équipe de la Division des services administratifs relevant de la Direction du bureau de projet et des services administratifs a travaillé à l'élaboration d'un nouveau questionnaire de satisfaction devant être déployé d'ici la fin du mois de janvier 2019. Nous avons été informés que la transmission de ce questionnaire emprunterait la même voie qu'auparavant (un courriel transmis par le biais de l'application SIGI dès la fermeture de la requête) et qu'il prendrait la forme d'une série de trois questions. Ce

questionnaire tiendra compte de l'appréciation globale du traitement de la requête et permettra de recueillir les commentaires des requérants. Les questions sont les suivantes :

- *Comment qualifieriez-vous votre expérience avec le Centre d'appels du SGPI?*
- *Comment qualifieriez-vous la qualité du service rendu à l'emplacement concerné?*
- *Comment définiriez-vous votre appréciation concernant la rapidité d'exécution du service suite à la formulation de votre requête?*

En somme, considérant les raisons évoquées pour l'abandon du questionnaire de satisfaction précédent, nous croyons qu'il pourrait être approprié de prévoir l'instauration d'un mécanisme favorisant l'obtention d'un plus grand taux de réponse. À titre d'exemple, des relances pourraient être programmées ou encore une note de service pourrait être transmise à la clientèle du SGPI afin de les sensibiliser à l'importance de répondre au sondage pour permettre le repérage des sources d'amélioration potentielles.

RECOMMANDATION

3.3.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'intégrer au processus d'évaluation de la satisfaction de la clientèle, l'instauration d'un mécanisme favorisant l'obtention d'un plus grand taux de réponse, en vue qu'il puisse recueillir suffisamment d'informations pour lui permettre de repérer les sources d'amélioration potentielles.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.B. Service de la gestion et de la planification immobilière
Effectuer une analyse sur la façon optimale de sonder le client.
(Échéancier prévu : décembre 2019)

Pour ce qui est de l'entretien sanitaire des bâtiments relevant depuis janvier 2018, de la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté (Division de la propreté), nous convenons que les requêtes afférentes à cette activité seront couvertes par le biais du nouveau sondage élaboré, puisque plusieurs d'entre elles pourraient avoir été enregistrées à l'application SIGI. Par ailleurs, d'autres commentaires ou plaintes peuvent également être signifiés directement à la Division de la propreté. Au moment de nos travaux d'audit, nous avons constaté qu'aucune mesure particulière n'avait encore été prévue afin de connaître la satisfaction globale de la clientèle au regard de cette activité. Dans un souci d'amélioration des façons de faire, nous estimons qu'une telle initiative serait fort pertinente.

RECOMMANDATION

3.3.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les dispositions nécessaires pour connaître la satisfaction globale de la clientèle concernant l'entretien sanitaire des bâtiments sous sa responsabilité, de façon à orienter, s'il y a lieu, la prise de décisions au regard des mesures correctives à mettre de l'avant.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.C. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Effectuer une analyse sur la façon optimale de sonder le client.
(Échéancier prévu : 31 décembre 2019)

3.4. REDDITION DE COMPTES**3.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS**

La reddition de comptes est fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

Divers mécanismes de reddition de comptes ont été mis en place en vue d'assurer un suivi de la gestion des opérations. D'une part, les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés révèlent qu'une reddition de comptes s'exerce par le biais de rencontres statutaires périodiques avec la direction. Des objectifs de rendement sont établis pour les cadres et des rencontres de rétroaction sont prévues chaque semestre pour évaluer la progression des résultats. Ces processus sont mis en œuvre, autant pour la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation concernant l'entretien technique des bâtiments, que pour la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté, de qui relèvent les activités d'entretien sanitaire.

D'autre part, la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation s'est dotée d'un tableau de bord lequel est produit mensuellement. Selon les informations obtenues, ce tableau de bord est examiné et discuté à une fréquence mensuelle lors de comités de direction. Les données sources de celui-ci proviennent de l'application SIGI. Nous remarquons que plusieurs indicateurs de performance y sont présentés dont, entre autres, ceux présentés au tableau 7 ci-dessous concernant les entretiens planifiés et correctifs. Les cibles attendues ainsi que des données comparatives y sont présentées. De plus, on y retrouve d'autres aspects tels que la répartition du nombre d'ouvrages (les bâtiments et les autres installations à entretenir) sous la responsabilité de chacune des divisions (la région Est, la région

Ouest et à contrat), le nombre d'effectifs selon les corps de métier, ainsi que des données sur la présence au travail.

**TABLEAU 7 – EXTRAIT DES INDICATEURS DE PERFORMANCE
DU TABLEAU DE BORD
DIRECTION DE LA GESTION IMMOBILIÈRE ET DE L'EXPLOITATION**

ACTIVITÉS D'ENTRETIEN	INDICATEURS DE PERFORMANCE	INFORMATION PRÉSENTÉE – TRAVAUX EN RÉGIE	INFORMATION PRÉSENTÉE – TRAVAUX À CONTRAT
Entretiens planifiés	<ul style="list-style-type: none"> Proportion du temps consacré à l'entretien planifié par les métiers spécialisés par rapport à l'entretien correctif. Taux de réalisation des PEP. 	OUI	NON
Entretiens correctifs	<ul style="list-style-type: none"> Délais de réalisation moyens Nombre de bons de travail ouverts et fermés au cours de la période. Le nombre de bons de travail en attente d'être traités. Âge des bons de travail non traités. 	OUI	OUI

L'élaboration d'un tel tableau de bord représente à notre avis, un outil de gestion fort pertinent. Malheureusement, nous constatons qu'aucune donnée n'y apparaît concernant l'entretien planifié réalisé à contrat par le biais de firmes externes. En effet, comme mentionné précédemment au présent rapport (voir la section 3.1.1), la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation n'a instauré aucun mécanisme lui permettant d'évaluer la mesure avec laquelle ces entretiens planifiés confiés à des firmes externes sont réalisés (le taux de réalisation des PEP à contrat est inconnu). Cette absence de données ne permet pas à la direction du service d'obtenir un portrait complet quant à la performance réelle de l'ensemble des entretiens sous la responsabilité de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation.

De plus, nos travaux portant sur le traitement des requêtes d'entretiens correctifs (dans la section 3.1.3) ont révélé des lacunes en ce qui concerne la fiabilité des informations consignées à l'application SIGI, notamment en ce qui a trait aux délais d'interventions. En conséquence, les résultats paraissant au tableau de bord pourraient ne pas correspondre parfaitement à la réalité et ainsi atténuer, à certains égards, l'utilité de l'outil. Or, il est entendu que la fiabilité des informations sous-jacentes aux rapports de gestion produits aux fins d'une reddition de comptes repose essentiellement sur l'existence et l'efficacité des systèmes de contrôles et des procédures en place.

Pour ce qui est de l'évaluation de la performance des activités d'entretien sanitaire relevant de la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté, les informations obtenues révèlent que de tels tableaux de bord n'ont pas été développés. À notre avis, il y aurait lieu de déterminer la nature des indicateurs de performance pertinents au suivi de l'évolution de cette activité compte tenu des objectifs et de se doter d'un tableau de bord produit périodiquement faisant état des résultats obtenus.

RECOMMANDATION

3.4.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'identifier les objectifs et les indicateurs de performance pertinents au suivi des activités d'entretien sanitaire, d'entretien planifié à contrat et de se doter d'un tableau de bord en vue d'évaluer périodiquement les résultats obtenus au regard de la performance attendue.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.4.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Entretien sanitaire :
Élaboration d'un tableau de bord. Déterminer des indicateurs permettant de mesurer le suivi des contrats et le taux de satisfaction de nos clients. (Échéancier prévu : 31 décembre 2019)

Entretien planifié à contrat :
Intégrer les résultats obtenus en 3.1.1.A. au nouveau tableau de bord de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation préparé en collaboration avec le Service de la performance organisationnelle et qui comprend déjà les indicateurs d'entretien planifié en régie. (Échéancier prévu : décembre 2019)

Dans un autre ordre d'idée, rappelons que la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation rend le service d'entretien technique (planifié et correctif) des bâtiments aux services centraux. Elle offre également ce service aux neuf arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal, et cela, en vertu d'une entente de services conclue par le biais de l'article 85²⁵ de la Charte. Par contre le SGPI, et cela, peu importe la direction concernée, n'offre pas les services d'entretien sanitaire aux 19 arrondissements de la Ville, auquel cas tous sont entièrement autonomes.

Ainsi, annuellement le SGPI produit à l'intention des neuf arrondissements à qui il offre ses services d'entretien technique, des bilans annuels²⁶ faisant état de l'évaluation de la condition de certaines des composantes des bâtiments (entretenus en régie ou à contrat). Nous avons pu constater que de tels bilans sont produits concernant les portes-mobiles,

²⁵ L'article 85 de la Charte prévoit que le conseil municipal peut, aux conditions qu'il détermine, fournir à un conseil d'arrondissement un service relié à une compétence relevant de ce dernier, la résolution du conseil municipal prend effet à compter de l'adoption par le conseil d'arrondissement d'une résolution acceptant la fourniture de services.

²⁶ Les derniers bilans transmis aux arrondissements en 2018 sont ceux de l'année 2017.

les toitures, des équipements de chauffage²⁷ et des équipements de plomberie²⁸. Précisons que les budgets d'investissements au programme triennal d'immobilisations relèvent des arrondissements et non du SGPI. Or, ces bilans sont utiles aux arrondissements pour leur permettre de mieux évaluer et prioriser les investissements requis.

Également, au cours des années 2017 et 2018, nous avons obtenu l'évidence de rencontres annuelles effectuées par le chef de la Division région Est auprès de cinq²⁹ des neuf arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal sous sa responsabilité. Lors de ces rencontres les arrondissements concernés ont, entre autres, été informés au regard de sujets comme la mission, la vision ainsi que les rôles et les responsabilités du SGPI, le mode de fonctionnement en entretien des immeubles, le bilan des requêtes d'entretien correctifs (p. ex. le nombre de requêtes par famille d'activité (la plomberie, l'électricité) et par bâtiment), les travaux d'entretien requis (p. ex. le remplacement ou le reconditionnement d'un équipement). Les gestionnaires rencontrés confirment qu'aucune reddition de comptes particulière n'a cependant été prévue quant à la performance des PEP. En ce qui concerne la Division région Ouest et la Division à contrat, il appert qu'aucun mécanisme de reddition de comptes formel n'a été instauré pour informer périodiquement les arrondissements concernés de la nature ou de l'évolution de l'entretien technique effectuée par le SGPI au regard des bâtiments relevant de leur responsabilité. Nous convenons que les changements apportés à la structure organisationnelle, dont la création de postes de gérants d'immeubles, lesquels sont responsables de gérer des équipes multidisciplinaires, auront permis d'instaurer un service client de proximité et de mieux connaître les besoins en entretien pour chacun des bâtiments. Néanmoins, nous estimons qu'il serait judicieux de prendre les dispositions requises pour convenir avec l'ensemble des neuf arrondissements sous la responsabilité du SGPI, des informations de gestion sur lesquelles ils désirent qu'on leur rende compte périodiquement au regard des entretiens effectués ou prévus au sein des immeubles relevant de leur compétence. Ces informations pourraient par exemple concerner :

- le taux de mise en œuvre des PEP;
- les problèmes rencontrés, le nombre de requêtes actives;
- l'usure des composantes et les investissements à prévoir au regard de celles-ci.

²⁷ Il s'agit des chaudières, des chauffe-eaux domestiques, des chauffe-piscines, des radiants et des aérothermes.

²⁸ Concerne les réseaux filtrés et à circulation effluente des plans d'eau (p. ex. les piscines intérieures et extérieures, ainsi que les pataugeoires).

²⁹ Ces arrondissements sont : Ahuntsic-Cartierville, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, Rosemont-La Petite-Patrie et Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.

RECOMMANDATION

- 3.4.C.** **Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les dispositions requises, de concert avec les arrondissements concernés, en vue d'instaurer les mécanismes de reddition de comptes appropriés permettant de les informer sur la nature et l'évolution des entretiens faits ou à prévoir au regard des bâtiments relevant de leur compétence.**

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.4.C.** ***Service de la gestion et de la planification immobilière***
Instaurer des rencontres annuelles avec chaque arrondissement. Les rencontres ont débuté le 26 mars 2019. (Échéancier prévu : juin 2019)
- Présenter les indicateurs de gestion relatifs au nombre de requêtes et les bilans d'état des systèmes résultants des programmes d'entretien planifié. (Échéancier prévu : décembre 2019)*
- Confirmer l'offre de services du Service de la gestion et de la planification immobilière aux arrondissements. (Échéancier prévu : septembre 2019)*

4. CONCLUSION

Le parc immobilier représente un actif important pour la Ville. Les bâtiments le constituant sont utilisés pour rendre la prestation d'une multitude de services aux citoyens, et en ce sens, ils sont fréquentés par un grand nombre de personnes au quotidien. Pour les bâtiments qui relèvent de sa gouverne, le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) a, entre autres, la responsabilité de s'assurer que ceux-ci bénéficient des entretiens requis, afin de procurer aux usagers un environnement sain et sécuritaire, tout en permettant à la Ville de Montréal (la Ville) d'assurer la pérennité de ses immeubles et d'en maintenir la valeur sur le marché.

Depuis plusieurs années, les bâtiments de la Ville sont affligés d'un sous financement des budgets d'entretien requis pour en maintenir l'état et la fonctionnalité. Des efforts ont été entrepris pour redresser la situation par l'injection de budgets supplémentaires. Malgré tout, pour les années 2018 et 2019, nous constatons que le ratio du budget d'entretien consenti sur la valeur de remplacement du parc immobilier (1,26 % et 1,31 % respectivement) se situe toujours sous le seuil préconisé (2 %) selon les pratiques de l'industrie.

En 2017, le SGPI a entrepris un important virage par la mise en branle d'un vaste chantier de regroupement des activités immobilières devenu effectif à compter du 1^{er} janvier 2018. Dans le cadre de ce chantier, plusieurs bâtiments dont l'entretien était assumé par divers services centraux ont été rapatriés sous la responsabilité du SGPI. Un lot d'environ 70 bâtiments a également été ciblé pour faire l'objet d'un entretien par le biais de firmes privées plutôt que d'être entretenu en régie. Du coup, la Division à contrat qui est notamment, responsable des entretiens confiés à des firmes externes, a vu sa charge de travail s'accroître de 220 % de 2017 à 2018.

Dans la foulée de cette réorganisation du SGPI, une nouvelle structure organisationnelle et un nouveau modèle opérationnel ont été instaurés avec comme point de mire de rehausser la performance et le degré de satisfaction de la clientèle. Notamment, l'on a créé : des postes de gérants d'immeubles dédiés à la gestion de l'entretien de lots spécifiques de bâtiments (un interlocuteur unique), une Division de la propreté responsable de l'entretien sanitaire des bâtiments, ainsi qu'un Centre d'appels accessible 24 heures par jour, 7 jours sur 7.

Ainsi, dans un contexte où les ressources disponibles sont limitées et où les gestionnaires responsables se devaient de composer avec les effets de programmes tels que le Plan quinquennal de la main-d'œuvre, nous pouvons concéder que l'atteinte des objectifs représentait un défi de taille. Dans les circonstances, il devenait à notre avis, incontournable de réévaluer les façons de faire et de prévoir rapidement l'instauration des mécanismes de contrôle appropriés pour permettre une gestion des opérations optimale et économiquement profitable pour la Ville.

Nos travaux d'audit ont mis en évidence bon nombre d'observations nous permettant de conclure que le SGPI devra resserrer les contrôles entourant la gestion des entretiens effectués au sein des bâtiments sous sa responsabilité. Notamment :

- plusieurs clauses contractuelles pertinentes lesquelles auraient permis au SGPI d'assurer une vigie des services rendus par les firmes externes mandatées au regard de l'entretien technique des Programmes d'entretien planifiés (PEP) et de l'entretien sanitaire n'étaient pas appliqués par le SGPI ni respecté de la part des firmes;
- nous n'avons pas toujours obtenu l'évidence documentée que les entretiens planifiés confiés à des firmes externes avaient été réalisés comme prévu;
- le SGPI n'est aucunement en mesure de connaître le taux de mise en œuvre des PEP faits à contrat puisqu'aucun mécanisme de contrôle documenté n'a spécifiquement été instauré à l'interne en vue d'assurer ce suivi. Ainsi, aucun objectif ni indicateur de performance n'apparaît au tableau de bord;
- le délai moyen de résolution des requêtes urgentes et non urgentes pour des entretiens correctifs est respectivement de 10 et 18 jours, alors que le délai cible fixé par la direction du service est de 4 heures et 7 jours;
- l'absence de directives formelles et de mécanismes de surveillance pour le traitement des requêtes pour des entretiens correctifs, par le personnel désigné fait en sorte que l'on assiste à des façons de faire non uniformes et parfois même discutables (p. ex. la fermeture d'une requête avant l'exécution des travaux), ayant des répercussions sur la fiabilité des données consignées au Système intégré de gestion des immeubles;
- des décisions importantes ont été prises au plan opérationnel sans qu'une analyse coût-avantage étoffée n'ait nécessairement été réalisée au préalable;
- le degré de satisfaction de la clientèle au regard de l'entretien sanitaire des bâtiments n'est pas spécifiquement mesuré en vue de permettre de repérer les sources potentielles d'améliorations. Qui plus est, des objectifs et des indicateurs de performance pour cette activité demeurent encore à être établis;
- un processus de reddition de comptes formel n'est pas totalement instauré en vue d'informer périodiquement les arrondissements sur la nature et l'évolution des entretiens faits par le SGPI au regard des bâtiments relevant de leur gouverne.

Dans les circonstances et dans un souci d'amélioration de la performance des opérations, nous estimons que le SGPI se devra de prendre les dispositions en vue, notamment :

- de connaître l'impact du sous-financement chronique des budgets requis pour l'entretien des immeubles;
- d'évaluer le rendement des opérations au regard de la réalisation des entretiens planifiés et des entretiens correctifs faits en régie et à contrat compte tenu de la charge de travail accrue.

Pour qu'ensuite, ultimement l'ensemble de ces analyses puisse permettre au SGPI de réévaluer sa stratégie quant au modèle d'affaires à préconiser en vue d'assurer le maintien en bon état des immeubles sous sa responsabilité et la satisfaction de la clientèle.

5. ANNEXE

5.1. OBJECTIFS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIFS

S'assurer que les immeubles de la Ville de Montréal font l'objet d'un entretien planifié et d'un entretien correctif efficace conformément à la stratégie établie par le Service de la gestion et de la planification immobilière. De plus, s'assurer que la gestion de l'entretien sanitaire s'effectue selon les bonnes pratiques.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- L'entretien planifié des bâtiments confié à contrat est structuré et fait l'objet d'un suivi.
- La gestion de l'entretien correctif (en régie ou à contrat) est réalisée conformément aux encadrements existants.
- Une étude coût-avantage appuie les décisions prises pour la gestion des opérations d'entretien.
- L'entretien sanitaire est planifié, exécuté et suivi conformément aux encadrements établis.
- Des mécanismes de reddition de comptes sont en place pour mesurer l'atteinte des résultats et le degré de satisfaction des requérants.



4.7.

GESTION DE L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES

LE 19 MARS 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIF

S'assurer que la *Stratégie d'inclusion de logements abordables (Stratégie Ville)* en vigueur ainsi que les stratégies locales en la matière sont appliquées, en vue d'atteindre les objectifs établis par les instances.

RÉSULTATS

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

La *Stratégie Ville* a été adoptée en 2005 et modifiée en 2015 par le comité exécutif. Depuis 2012, huit arrondissements ont également adopté des stratégies locales d'inclusion de logements abordables. En 2018, l'administration municipale annonçait sa *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*. À la suite de nos travaux, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées considérant les principaux aspects suivants :

- Les stratégies locales sont différentes de la *Stratégie Ville*, notamment au regard du type de projets, des seuils d'application, des taux de contribution pour le volet social et pour le volet abordable privé et des taux de contribution financière, ce qui crée de la confusion auprès des promoteurs;
- Des ententes de collaboration ont été conclues entre la Direction de l'habitation et seulement sept arrondissements;
- Des projets de construction assujettis à la *Stratégie Ville* n'ont pas été communiqués assez tôt à la Direction de l'habitation pour que cette dernière puisse négocier et conclure avec les promoteurs, l'inclusion de logements abordables ainsi que des clauses de garanties suffisantes pour sécuriser les terrains visés;
- Pour des projets de construction assujettis à la *Stratégie Ville*, des modifications réglementaires ont été accordées par un des trois arrondissements audités avant d'avoir la confirmation d'une entente d'inclusion de logements abordables signée par le promoteur ainsi que les garanties requises;
- Le processus d'obtention des garanties financières sur l'inclusion de logements abordables ne protège pas toujours la Ville de Montréal en cas de non-respect des engagements pris par les promoteurs;
- Une faible proportion des contributions financières versées au Fonds de contribution depuis 2012, est utilisée;
- Un bilan complet sur les résultats de la *Stratégie Ville* et des stratégies locales depuis leur adoption n'a pas été réalisé pour démontrer les résultats réels et des mécanismes de reddition de comptes relatifs à la *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*, n'ont pas été mis en place, notamment en matière de création réelle de logements abordables, et ce, pour permettre une prise de décisions éclairées.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	297
2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	300
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	302
3.1. Communication de la <i>Stratégie d'inclusion de logements abordables</i> et des stratégies locales	302
3.2. Négociation et signature d'ententes d'inclusion de logements abordables	310
3.2.1. <i>Stratégie d'inclusion de logements abordables</i>	310
3.2.2. Stratégie locale	322
3.2.3. Fichier de suivi des ententes d'inclusion	328
3.3. Suivi des ententes d'inclusion des logements abordables	329
3.3.1. Stratégie d'inclusion de logements abordables (<i>Stratégie Ville</i>)	329
3.3.2. Stratégie locale	335
3.4. Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels	335
3.5. Reddition de comptes	342
4. CONCLUSION	346
5. ANNEXES	348
5.1. Objectif et critères d'évaluation	348
5.2. Comparaison de la <i>Stratégie d'inclusion de logements abordables</i> avec les stratégies locales d'inclusion pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et l'arrondissement du Sud-Ouest	349



LISTE DES SIGLES

PPCMOI

projet particulier de construction,
de modification ou d'occupation
d'un immeuble

1. CONTEXTE

C'est en vue d'assurer la mise en œuvre des objectifs de la Ville de Montréal (la Ville) en matière de logements abordables et d'inclusion, annoncés dans le Plan d'urbanisme de la Ville¹, que, le comité exécutif a adopté, en 2005, la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*² (*Stratégie Ville*). La stratégie visait :

- la mixité sociale en encourageant le développement, dans les grands sites, d'une gamme diversifiée de logements pour répondre aux besoins de ménages appartenant à différentes tranches de revenu;
- le soutien de la production de logements abordables en facilitant la réalisation de logements sociaux et communautaires et en stimulant la construction de propriétés à prix abordable.

La stratégie relevait une trentaine d'actions, regroupées en sept axes d'intervention³. Les objectifs de cette stratégie étaient de 15 % pour l'inclusion de logements sociaux et communautaires⁴ et de 15 % pour les logements abordables privés⁵ dans le cadre de projets résidentiels de 200 logements et plus, nécessitant une modification réglementaire importante. La stratégie visait à ce que l'inclusion de logements sociaux et communautaires ainsi que de logements abordables privés soit réalisée préférentiellement sur le site même du projet résidentiel. Précisons que le contexte juridique de l'époque ne permettait pas d'exiger l'inclusion par voie réglementaire, une approche incitative a donc été privilégiée.

La complexité de certains projets de développement et leur incompatibilité avec l'inclusion de logements sociaux et communautaires et de logements abordables privés a amené les responsables à accepter le versement d'une contribution financière pour le volet social et communautaire (15 %) pour que les promoteurs se conforment à la stratégie. En mars 2012, le comité exécutif a adopté la création d'un Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels. La création de ce fonds constituait une mesure transitoire en attendant l'adoption éventuelle d'un règlement qui serait proposé

¹ Le Plan d'urbanisme a été adopté par le conseil municipal le 23 novembre 2004.

² Logements abordables : inclus les logements sociaux, communautaires ainsi que les logements abordables privés.

³ Sept axes d'intervention : (1) optimiser les programmes de subvention en habitation; (2) mettre à contribution les terrains municipaux; (3) susciter l'adhésion des grands propriétaires fonciers publics; (4) exploiter le plein potentiel des outils de réglementation et de planification; (5) adapter la prestation de services de la Ville; (6) poursuivre les activités de recherche, de développement et de communication; (7) assurer le monitoring de la stratégie.

⁴ Logements sociaux et communautaires : est une forme de logements abordables, issus de deux programmes gouvernementaux (AccèsLogis et Logement abordable Québec - volet social et communautaire) via des projets de coopératives d'habitation, de sociétés paramunicipales et d'organismes à but non lucratif. Cible les ménages à très faibles et faibles revenus (moins de 35 000 \$). Source : *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, adoptée en 2005.

⁵ Logement abordable privé : le loyer ou l'hypothèque mensuel (incluant les taxes foncières et les frais de chauffage) ne dépasse pas la capacité de payer d'un ménage donné, soit 30 % de son revenu mensuel brut. Cible les ménages à revenus modestes (entre 35 000 \$ et 55 000 \$ approximativement). Source : *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, adoptée en 2005.

en vertu de nouveaux pouvoirs qui devaient être conférés aux municipalités pour imposer l'inclusion aux promoteurs.

Considérant le fait que certains arrondissements avaient adopté des stratégies ou des pratiques locales différentes de la *Stratégie Ville*, et les défis que cette situation présentait, le comité exécutif a adopté, en décembre 2015, des modifications à la *Stratégie Ville*. Les objectifs de la stratégie demeuraient inchangés, soit 15 % pour les logements sociaux et communautaires et 15 % pour les logements abordables privés. Parmi les modifications apportées, le seuil d'application visait dorénavant les projets résidentiels de 100 logements et plus. Aussi, le taux de contribution financière versé au Fonds de contribution était dorénavant établi à 20 % lorsqu'il n'était ni souhaitable ni pertinent d'inclure sur site ou hors site des logements sociaux et communautaires.

Depuis 2012, des arrondissements⁶ ont approuvé des politiques locales d'inclusion de logements abordables alors que d'autres arrondissements ont adopté des modifications à leur stratégie locale. Les pratiques locales demeurent différentes de la *Stratégie Ville*, modifiée par le comité exécutif. Malgré tout, selon des données fournies par la Direction de l'habitation, la *Stratégie Ville* a généré, depuis son adoption en 2005, un potentiel de 6 291 logements sociaux, 5 710 logements abordables privés et des contributions de 19,8 M\$ (en date du 16 novembre 2018). Il s'agit de données provenant des engagements pris par les promoteurs, à partir d'une stratégie dite « incitative ».

Le 8 décembre 2016, le gouvernement du Québec et la Ville ont signé une entente-cadre intitulée « *Réflexe Montréal – Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole* ». Cette entente prévoyait notamment que la Société d'habitation du Québec transfère à la Ville les responsabilités et les budgets relatifs au développement de l'habitation, en vue de poursuivre et d'améliorer ses interventions, notamment en matière de développement de logements sociaux et communautaires. Le premier élément à mettre en œuvre concernait la révision du programme AccèsLogis Québec pour en faire un programme d'aide à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif davantage adapté au contexte de la métropole.

En juin 2017, le gouvernement du Québec a aussi adopté une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁷ permettant aux municipalités, si leur Plan d'urbanisme prévoit des orientations en ce sens, d'assujettir l'émission de permis de construction résidentielle à la conclusion d'une entente sur l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux. La Ville travaille présentement sur l'élaboration d'un projet de règlement sur l'inclusion des logements abordables, sociaux ou familiaux et une modification de son Plan d'urbanisme pour y intégrer les orientations définies à cette fin. Le règlement aura un caractère

⁶ Les arrondissements d'Ahuntsic–Cartierville, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Lachine, du Plateau-Mont-Royal, de Rosemont–La Petite-Patrie, du Sud-Ouest, de Verdun et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

⁷ Par le biais du projet de *Loi 122 – Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.*

obligatoire et sa portée d'application sera plus large que la *Stratégie Ville* actuellement en vigueur, puisqu'il s'appliquera à tous les permis de construction résidentielle⁸. L'inclusion de tels logements abordables dans un projet résidentiel peut être remplacée par un versement d'argent ou la cession d'un immeuble à la municipalité pour les fins d'un programme de logements abordables, sociaux ou familiaux. Selon l'échéancier annoncé par la Direction de l'habitation, la modification du *Plan d'urbanisme* et le règlement devraient être adoptés par le conseil municipal, à la fin de l'année 2019.

Le 14 décembre 2017, le conseil d'agglomération adoptait un *Règlement modifiant le Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (nouveau programme) 02-102*. Ce règlement permettait de mettre en place un programme AccèsLogis Québec avec les adaptations nécessaires sur le territoire de l'agglomération. Le programme devenait le nouveau programme AccèsLogis Montréal⁹.

Pour la Ville, ces récentes interventions en habitation devraient contribuer à la mise en œuvre de plusieurs politiques et plans d'action municipaux, dont la *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*. Pour atteindre cet objectif, la *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021* prévoit un ensemble de mesures dont la poursuite de la *Stratégie Ville* actuelle et l'adoption du nouveau règlement pour encadrer et assurer l'inclusion de logements sociaux, abordables ou familiaux.

Au chapitre des compétences, en matière de gestion de l'inclusion de logements sociaux et communautaires ainsi que de logements abordables privés, il importe de préciser ce qui suit :

- En vertu de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales* dans certaines agglomérations¹⁰, l'agglomération est responsable du logement social (incluant le logement communautaire). En vertu de cette loi, la Ville, en tant que municipalité centrale, exerce les compétences de l'agglomération non seulement sur son territoire, mais aussi sur celui de toute autre municipalité liée. À la Ville, ces responsabilités sont assumées par l'entremise de la Direction de l'habitation, relevant du Service de la mise en valeur du territoire;
- La gestion du logement abordable privé relève de la compétence du conseil municipal en vertu de l'article 84 de la *Charte de la Ville de Montréal*¹¹ (la *Charte*). Cette responsabilité est également assumée par la Direction de l'habitation;
- Le conseil municipal peut, par règlement, en vertu de l'article 89 de la *Charte* permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet

⁸ Implique les projets de pleins droits : projet conforme à la réglementation d'urbanisme applicable (p. ex. le zonage, la construction, le lotissement) et qui ne nécessite pas de dérogation ou d'approbation additionnelle en vertu d'un règlement d'urbanisme discrétionnaire.

⁹ Entrée en vigueur le 23 avril 2018.

¹⁰ RLRQ, chapitre E-20.001, chapitre II, article 18.

¹¹ RLRQ, chapitre C-11.4.

relatif, notamment, à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le Centre des affaires¹² ou, s'il est situé hors du Centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 15 000 m² ou encore relatif à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement;

- Les conseils d'arrondissements de la Ville en vertu de la Charte ont des compétences, des pouvoirs et des obligations, en matière d'urbanisme. Ils exercent aussi les compétences de la Ville, prévues à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, sur le zonage et le lotissement;
- Les arrondissements sont responsables de la délivrance des permis. Ils appliquent les règlements relatifs à la construction en vertu du règlement intérieur de délégation de pouvoirs du conseil municipal aux conseils d'arrondissements. À cet égard, les articles 120 et 121 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dictent les règles à suivre pour délivrer un permis de construction.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

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 de l'inclusion de logements abordables. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de mission de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification, soutenue par CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la *Stratégie Ville* en vigueur ainsi que les stratégies locales en la matière sont appliquées, en vue d'atteindre les objectifs établis par les instances.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ) 1, du Manuel de CPA Canada - Certification et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

¹² Le Centre des affaires est défini dans cet article de la *Charte*.

Nos travaux d'audit ont porté sur l'application de la *Stratégie Ville* depuis les modifications adoptées par le comité exécutif le 9 décembre 2015. Ils ont aussi porté sur l'application des stratégies de logements abordables (les stratégies locales), adoptées par les arrondissements. Nos travaux ont donc porté sur la période allant de décembre 2015 au 31 octobre 2018, mais pour certains aspects, des données antérieures à ces années ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de septembre 2018 et janvier 2019, mais nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en février 2019.

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

- Direction de l'habitation;
- Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve;
- Arrondissement de Montréal-Nord;
- Arrondissement du Sud-Ouest.

Il est important de préciser qu'entre la fin de la réalisation de nos travaux d'audit et la publication de ce rapport, la Ville a procédé à une réorganisation de certains services de la Ville. Étant donné que nos constats portent sur la période précédant cette réorganisation, les noms des services de cette époque sont employés dans ce rapport. Nos recommandations sont toutefois adressées aux services en fonction de cette réorganisation. Le tableau 1 présente la concordance entre les anciens et les nouveaux services concernés dans le cadre de cet audit. Les autres services, directions ou divisions visés par cet audit, mais non mentionnés dans ce tableau n'ont pas fait l'objet d'une réorganisation au 1^{er} janvier 2019.

TABLEAU 1 – CONCORDANCE ENTRE LES SERVICES SOUS L'ORGANISATION 2018 ET SOUS L'ORGANISATION 2019

ORGANISATION 2018	ORGANISATION 2019
Service de la mise en valeur du territoire Direction de l'habitation	Service de l'habitation
Service des communications	Service de l'expérience citoyenne et des communications

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 chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la Direction générale, au Service de l'habitation ainsi qu'à chacune des unités d'affaires concernées pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leur mise en œuvre. Une copie du rapport final a également été transmise au directeur général adjoint au Service aux citoyens, à la directrice générale adjointe à la Qualité de vie, à la directrice du Service de la concertation des arrondissements et aux directrices et aux directeurs des arrondissements non directement visés par nos travaux d'audit, afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. COMMUNICATION DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES ET DES STRATÉGIES LOCALES

3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

De façon générale, l'application de la *Stratégie Ville* est intimement liée à sa communication auprès des promoteurs et des principaux intervenants impliqués au sein de la Ville. Les objectifs doivent être clairement énoncés et les paramètres doivent être communiqués et expliqués pour que tous contribuent à l'atteinte des objectifs fixés.

Dès son adoption par le comité exécutif en 2005, les grands objectifs de la *Stratégie Ville* étaient clairement énoncés, soient le maintien de la mixité sociale et le soutien de la production de logements abordables. Les cibles étaient de favoriser la construction de 30 % de logements abordables dans les projets résidentiels de 200 logements et plus, qui nécessitaient une modification réglementaire importante. Ce pourcentage correspondait à 15 % de logements sociaux et communautaires et 15 % de logements abordables privés. L'orientation était de privilégier la création de logements abordables dans les projets de construction résidentielle assujettis, pour atteindre les cibles. Lors de l'adoption de la stratégie, le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine de l'époque avait reçu le mandat de mettre en œuvre la *Stratégie Ville* et d'en assurer le suivi.

En 2015, le comité exécutif a adopté des modifications à la *Stratégie Ville* visant à préciser les modalités de gestion des différents paramètres. Les grands objectifs de la *Stratégie Ville* demeuraient les mêmes et les cibles aussi. Les projets de construction résidentiels assujettis à la *Stratégie Ville* étaient dorénavant ceux de 100 logements et plus (ou comportant 9 000 m² et plus en superficie brute de plancher résidentiel) et qui nécessitaient une modification réglementaire, à la densité, à la hauteur ou à l'usage. D'autres modifications portaient notamment sur le calcul du taux d'inclusion des logements sociaux et communautaires, du taux d'inclusion des logements abordables privés, des contributions financières et des garanties. Le tableau 2 qui suit présente les principales différences entre ces deux versions de la *Stratégie Ville*.

TABLEAU 2 – COMPARAISON ENTRE LA STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DE 2005 ET LES MODIFICATIONS DE 2015

STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES - 2005	STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES – MODIFICATIONS DE 2015
TAUX D'INCLUSION DES LOGEMENTS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES	
<p>Sur site : 15 % des unités (en superficie) du projet résidentiel total.</p> <p>Hors site : 17,6 % des unités (en superficie) du projet résidentiel total.</p>	<p>Sur site : 15 % sur le gain en superficie brute de plancher résidentiel issu de la modification réglementaire, et ce, pour l'ensemble du projet.</p> <p>Hors site : 17,6 % sur le gain en superficie brute de plancher résidentiel issu de la modification réglementaire, et ce, pour l'ensemble du projet.</p>
TAUX D'INCLUSION DES LOGEMENTS ABORDABLES PRIVÉS	
15 % d'unités abordables dans le projet privé.	15 % du nombre total d'unités privées issues de la modification réglementaire.
CONTRIBUTION FINANCIÈRE	
<p>Paramètres de calcul 15 % du nombre de logements du projet résidentiel total.</p> <p>Écart entre la valeur marchande du terrain constructible/unité et 12 000 \$^[A].</p> <p>** requiert une évaluation de la juste valeur marchande des terrains dans le secteur du projet (au cas par cas).</p>	<p>Paramètres de calcul 20 % sur le gain en superficie brute de plancher résidentiel issu de la modification réglementaire, et ce, pour l'ensemble du projet.</p> <p>Écart entre la valeur marchande du terrain constructible/unité et 12 000 \$^[A].</p> <p>** requiert une valeur marchande des terrains prédéterminée par secteur de marché (les valeurs doivent être mises à jour à chaque nouveau rôle d'évaluation).</p>
GARANTIE – LOGEMENTS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES	
	Basé sur le calcul de la contribution financière
GARANTIE – LOGEMENTS ABORDABLES PRIVÉS	
10 000 \$/logement abordable privé à réaliser.	Valeur prédéterminée par secteur de marché (varie entre 5 000 \$/unité et 20 000 \$/unité)

^[A] Prix du terrain viable dans le programme AccèsLogis.

Au moment de l'adoption des modifications à la *Stratégie Ville*, une opération de communication a été élaborée et diffusée par le Service des communications de la Ville.

Entre 2012 et 2018, des arrondissements ont donné publiquement leur appui à la *Stratégie Ville* et se sont même donné des orientations qui allaient plus loin. S'agissant d'orientations, les arrondissements avaient la compétence de le faire. Ainsi au moment de nos travaux, huit arrondissements ont adopté des stratégies locales. L'examen de ces stratégies révèle des différences au niveau du type de projets assujettis, des seuils d'application (le nombre de logements), des taux de contribution du volet social et du volet abordable ainsi que des taux de contributions financières.

De façon plus spécifique, pour les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, il importe de préciser que l'adoption de stratégies locales se justifiait en raison de la présence de groupes de pression revendicateurs en termes de logements sociaux et communautaires. Ces deux arrondissements ont d'ailleurs été les premiers à adopter une stratégie locale dès 2012.

Toujours pour ces deux arrondissements, nous avons présenté à l'annexe 5.2. une comparaison entre les stratégies locales (en vigueur au cours de la période auditée) et la *Stratégie Ville*. Tout d'abord, nous constatons que les stratégies locales des deux arrondissements ont évolué dans le temps, mais également qu'elles sont différentes. Pour les deux arrondissements, des seuils d'application (en logements) inférieurs à 100 logements sont prévus. Aussi, pour les projets de plus de 100 logements, les paramètres sont appliqués différemment par rapport à la *Stratégie Ville*. Lorsque la Direction de l'habitation est impliquée dans des projets de 100 logements et plus situés dans ces deux arrondissements, elle les désigne comme étant « *Ville plus* ». Précisons que la notion de « *Ville plus* » sera différente pour chacun des deux arrondissements. À titre d'exemple, la *Stratégie Ville* prévoit un taux d'inclusion de logements sociaux de 15 % comparativement à l'arrondissement du Sud-Ouest où le taux est de 20 % ou de 25 % (selon que le terrain soit sur site ou hors site). Notons que pour l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, ce taux est de 20 %, mais pour les projets de plus de 150 logements. Des différences sont également observées concernant le taux de contributions financières. Une telle situation crée de la confusion chez les promoteurs, une iniquité entre les arrondissements et les promoteurs et aussi du mécontentement. De plus, une telle situation nuit à l'image de la Ville. Aussi, considérant que la Ville a adopté une approche incitative due au contexte juridique, cela rend les négociations plus ardues. Pour les fins de notre rapport d'audit, nous avons comparé la *Stratégie Ville* avec les stratégies locales des deux arrondissements, cependant d'autres différences sont aussi observées avec les autres arrondissements ayant adopté de telles stratégies. Considérant que les logements abordables sont une priorité de l'administration municipale, nous sommes d'avis que la Direction générale devrait prendre les dispositions pour favoriser l'usage de pratiques uniformes en matière de logements abordables pour l'ensemble des unités d'affaires. Parmi les dispositions possibles, il y a certes la réglementation qui pourrait prochainement être approuvée par le conseil municipal, mais comme l'issue ne sera pas connue avant au moins quelques mois, d'autres mesures

pourraient être envisagées. À titre d'exemple, la possibilité d'en faire un enjeu stratégique en vertu de l'article 57.1 de la *Charte* pourrait être envisagée.

« 57.1. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé qui exerce sa fonction ou exécute sa prestation de travail dans le cadre des attributions d'un conseil d'arrondissement, l'autorité du Directeur général de la Ville n'est exercée que dans le cadre de l'accomplissement d'une compétence relevant de l'autorité du conseil de la Ville ou du comité exécutif ou dans le cadre de la réalisation d'un enjeu stratégique. »

Pour ce qui est de l'arrondissement de Montréal-Nord, la *Stratégie Ville* n'a pas été appliquée puisque les projets de construction donnant lieu à des modifications réglementaires n'avaient pas le nombre de logements requis pour y être assujetti ou étaient de pleins droits. Contrairement aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, l'arrondissement de Montréal-Nord n'a pas de stratégie locale en vigueur. Un plan stratégique 2016-2025, adopté par le conseil d'arrondissement en janvier 2017, fait état d'un projet de développement résidentiel d'envergure (plus de 100 logements), pouvant comporter des logements sociaux, sans toutefois faire référence à la *Stratégie Ville*. Une telle situation n'envoie pas un message clair quant au respect des orientations de la Ville en matière d'inclusion des logements abordables. Nous sommes d'avis que l'arrondissement devra donc s'assurer de respecter tous les paramètres de la *Stratégie Ville*.

Considérant les stratégies en vigueur au moment de nos travaux, nous avons évalué dans quelle mesure elles étaient diffusées et communiquées aux promoteurs (actuels et potentiels) et aussi aux intervenants impliqués dans le processus.

Pour ce qui est de la *Stratégie Ville*, nous constatons que la version originale de 2005 et le document présentant les modifications de 2015 sont disponibles sur le site Web de la Direction de l'habitation. Par contre, nous constatons que ces documents ne sont pas faciles à comprendre pour les utilisateurs et laissent place à interprétation. Selon les informations obtenues, des rencontres avec les arrondissements auraient été effectuées autour de 2015, mais depuis ce temps, il n'y aurait pas eu de séances d'informations visant à expliquer les modalités d'application de la *Stratégie Ville*. Nos travaux ont révélé qu'un guide sur la *Stratégie Ville* a été préparé en 2018 par la Direction de l'habitation, mais n'a pas été diffusé aux arrondissements, en raison du prochain règlement à faire adopter. Nous croyons qu'en attendant l'entrée en vigueur de ce règlement, il y aurait lieu de mettre en place des mécanismes de formation et d'information sur l'application de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) pour favoriser une bonne compréhension et une bonne interprétation par les ressources impliquées en arrondissement.

Pour ce qui est des stratégies locales d'inclusion des arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, nous avons constaté qu'elles avaient été adoptées en 2012 par leurs conseil d'arrondissement, puis mises à jour, respectivement en 2018 et en 2016. Pour l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, une présentation publique a été effectuée. Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, un document explicatif est remis aux promoteurs lorsqu'ils s'y présentent. Toutefois, nous constatons, pour les deux

arrondissements, que ces stratégies ne sont pas disponibles pour consultation sur leur site Web. En attendant de connaître l'issue de la réglementation, nous sommes d'avis qu'elles devraient être diffusées sur le site Web des arrondissements.

Pour ce qui est de la communication des paramètres de la *Stratégie Ville* et des stratégies locales, l'arrondissement est la première porte d'entrée pour un promoteur. Ainsi lorsqu'il présente un projet de construction résidentielle assujéti à l'une des stratégies, les grandes lignes de la stratégie devraient lui être expliquées. S'il s'agit d'un projet assujéti à la *Stratégie Ville* et qu'il y a une demande de modifications réglementaires, le fonctionnement actuel prévoit que la Direction de l'habitation soit impliquée pour expliquer les divers scénarios d'inclusion et amorcer les négociations menant à la conclusion d'une entente d'inclusion.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons examiné si les projets assujétis à la *Stratégie Ville* étaient communiqués en temps opportun à la Direction de l'habitation. Pour ce faire, nous avons examiné quatre projets réalisés dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et huit dans l'arrondissement du Sud-Ouest. Pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, nos travaux démontrent que les scénarios d'inclusion avaient déjà été discutés et décidés entre l'arrondissement et le promoteur, avant même d'impliquer la Direction de l'habitation. Un tel fonctionnement fait en sorte que l'arrondissement peut avoir négocié certains aspects de la stratégie avec les promoteurs et que la Direction de l'habitation se retrouve devant le fait accompli rendant la négociation plus difficile. Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, les personnes rencontrées affirment expliquer la stratégie locale pour tous les projets qui visent des seuils de 8 logements à plus de 100 logements, peu importe qu'ils soient de pleins droits ou non. Nos travaux ne nous permettent cependant pas de conclure avec certitude que la Stratégie (Ville ou locale) a été expliquée aux promoteurs avant d'impliquer la Direction de l'habitation.

Il importe de mentionner à cette étape que la Direction de l'habitation a conclu des ententes de collaboration avec sept arrondissements¹³, dont l'arrondissement du Sud-Ouest. Par ces ententes, les parties conviennent de collaborer selon leur compétence afin d'assurer la conclusion et la gestion d'ententes d'inclusion pour des projets à autoriser ou à réaliser en conformité avec la *Stratégie Ville* ou avec la stratégie locale. Les parties y ont convenu des engagements par rapport aux rôles et aux responsabilités de chacun, dont celui d'expliquer la stratégie, selon les scénarios prévus.

Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne pratique et que de telles ententes devraient être convenues avec l'ensemble des arrondissements puisque tous contribuent à l'atteinte des objectifs en matière de logements abordables.

¹³ Les arrondissements d'Achuntsic-Cartierville, de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal, de Saint-Léonard, du Sud-Ouest, de Ville-Marie et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.

RECOMMANDATIONS

- 3.1.B.** Nous recommandons à la Direction générale de prendre des dispositions pour faciliter la mise en œuvre de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* afin de favoriser l'usage de pratiques uniformes pour l'ensemble des unités d'affaires, d'en assurer une équité envers les promoteurs et surtout une plus grande cohérence sur l'ensemble du territoire de la Ville.
- 3.1.C.** Nous recommandons au Service de l'habitation de rendre disponible un guide sur l'application de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* et aussi de tenir périodiquement des séances d'information sur cette Stratégie afin d'uniformiser la compréhension et l'interprétation par les utilisateurs et de les sensibiliser à l'importance de leur contribution dans l'atteinte des objectifs en matière de logements abordables.
- 3.1.D.** Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest de rendre disponible, dépendamment de l'issue de la réglementation à venir, leur stratégie locale d'inclusion de logements abordables sur leur site Web, afin d'assurer une plus grande transparence du processus de modification réglementaire.
- 3.1.E.** Nous recommandons à l'arrondissement de Montréal-Nord d'appliquer la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* afin de respecter les orientations de l'administration municipale.
- 3.1.F.** Nous recommandons au Service de l'habitation de prendre les mesures nécessaires pour conclure des ententes de collaboration avec l'ensemble des arrondissements, précisant les responsabilités de chacun en lien avec la conclusion et la gestion des ententes d'inclusion de logements abordables afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la Ville.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.B.

Direction générale

Afin de faciliter la mise en œuvre de la Stratégie d'inclusion, de favoriser l'usage de pratiques uniformes, d'assurer une équité envers les promoteurs et une plus grande cohérence dans l'application de la Stratégie d'inclusion sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal, la Direction générale mandatera le Service de l'habitation, en collaboration avec le Service de la concertation des arrondissements, afin de rédiger une directive destinée à l'ensemble des arrondissements. Cette directive décrira clairement les responsabilités du Service de l'habitation et des arrondissements dans l'application de la Stratégie d'inclusion et rappellera l'importance de respecter les paramètres de la Stratégie afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la Ville de Montréal en matière d'inclusion. La Direction générale assurera la diffusion de cette directive. (Échéancier prévu : novembre 2019)

3.1.C.

Service de l'habitation

Le Service de l'habitation a préparé un guide sur l'application de la Stratégie d'inclusion. Celui-ci sera mis à jour et publié sur le site Internet de la Ville de Montréal, sur la page traitant de la Stratégie d'inclusion à la suite de sa révision dans la foulée de l'adoption du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux.

Le guide sera aussi transmis aux directeurs de l'Aménagement urbain et des services aux entreprises de tous les arrondissements, par courriel.

Une formation sur l'inclusion sera présentée à l'une des rencontres mensuelles des Directions de l'aménagement urbain et des services aux entreprises. (Échéancier prévu : novembre 2019)

3.1.D.

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

La Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises s'assurera que le tableau qui présente les objectifs de la stratégie locale d'inclusion de logements sociaux et abordables soit intégré dans le site Web de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, afin d'être facilement accessible. (Échéancier prévu : mai 2019)

Arrondissement du Sud-Ouest

La stratégie locale originale de 2012 ainsi que celle révisée de 2016 étaient déjà en ligne sous l'onglet «Toutes les publications / Affaires et économie ». (Échéancier prévu : terminé)

3.1.E.**Arrondissement de Montréal-Nord**

Réaliser une analyse comparée des différentes stratégies locales des arrondissements voisins avec la collaboration du Service de l'habitation. **(Échéancier prévu : septembre 2019)**

Identifier les sites potentiels de requalification, particulièrement aux abords des boulevards Henri-Bourassa, Pie IX, Industriel et dans le secteur Albert-Hudon. **(Échéancier prévu : septembre 2019)**

Assurer la cohérence de la stratégie locale de l'arrondissement de Montréal-Nord avec les orientations du futur règlement d'inclusion et la période de transition précédant son application. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

Définir le seuil acceptable des projets qui seront soumis à la stratégie locale sur l'inclusion. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

Impliquer les acteurs du territoire notamment à travers le comité fierté habitation qui rassemble les principaux groupes de ressources techniques en immobilier communautaires ainsi que les organismes porteurs de projets de logements sociaux et abordables dans l'élaboration de la stratégie locale. **(Échéancier prévu : en continu)**

Présenter les orientations à l'ensemble de la communauté et partenaire lors d'un rendez-vous Priorité Habitation. **(Échéancier prévu : mars 2020)**

Adopter la stratégie locale d'inclusion de Montréal-Nord. **(Échéancier prévu : juin 2020)**

3.1.F. Service de l'habitation*1 - Mesure temporaire :*

Plusieurs étapes sont requises afin de conclure une entente de collaboration avec un arrondissement, notamment la présentation de l'entente de collaboration, son cheminement jusqu'aux élus, le retour des commentaires, les modifications et enfin la signature de l'entente. Ces étapes prennent en moyenne six mois, parfois plus, pour se conclure. Vu l'imminence de la transition de la Stratégie d'inclusion vers un règlement sur l'inclusion, et pour accélérer la diffusion de l'information aux divers paliers administratifs et politiques en arrondissement, le Service de l'habitation préconise l'envoi d'une directive aux arrondissements résumant les responsabilités de chacun et l'importance de respecter les paramètres minimaux de la Stratégie afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la Ville en matière d'inclusion. La Direction générale sera sollicitée par le Service de l'habitation pour transmettre cette directive aux arrondissements. (Échéancier prévu : mai 2019)

2 - Mesure permanente :

L'entrée en vigueur et l'application du règlement établira de façon définitive les responsabilités de chacun. (Échéancier prévu : mars 2021 suite à l'entrée en vigueur du règlement)

3.2. NÉGOCIATION ET SIGNATURE D'ENTENTES D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES

3.2.1. STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES

3.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Les projets assujettis à la *Stratégie Ville* sont ceux qui pour se réaliser requièrent des modifications réglementaires à la densité, la hauteur ou l'usage. Comme la *Stratégie Ville* est appliquée selon une approche incitative, la Ville doit déployer des efforts auprès des promoteurs afin que ceux-ci adhèrent à l'inclusion de logements abordables au sein de leurs projets résidentiels.

L'actuel contexte légal n'oblige pas les promoteurs à réaliser des logements abordables au sein de leurs projets résidentiels. Les arrondissements, comme nous venons de le souligner, peuvent donc adopter des modifications réglementaires sans pour autant que cela se solde par une entente d'inclusion. Cependant, une telle approche ne favorise pas l'orientation de la Ville qui est de créer des logements abordables et compromet l'atteinte des cibles établies.

Il existe divers mécanismes par lesquels les modifications réglementaires sont adoptées par les instances de la Ville, tels :

- un règlement municipal adopté par le conseil municipal, en vertu de l'article 89 alinéa 3, de la *Charte*:
 - Cet article stipule que le conseil de la Ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le Centre des affaires ou, s'il est situé hors du Centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 15 000 m².
- modification au *Plan d'urbanisme* de la Ville via l'adoption d'un *Plan particulier d'urbanisme*, par le conseil municipal;
- adoption par un conseil d'arrondissement d'un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) :
 - Ce mécanisme vise à permettre, à certaines conditions, qu'un projet soit réalisé malgré le fait qu'il déroge à la réglementation d'urbanisme de l'arrondissement par exemple, relativement à la superficie, à la hauteur du bâtiment, au nombre d'unités ou au zonage. Une demande de PPCMOI doit être remplie par le propriétaire ou son mandataire. Cette demande est analysée et recommandée au conseil d'arrondissement par le comité consultatif d'urbanisme. Un premier projet de résolution est adopté par le conseil d'arrondissement. Suite à cette adoption, le projet est soumis à une consultation publique, ce qui donne lieu à l'adoption d'un second projet de résolution par le conseil d'arrondissement. S'il y a lieu, le projet est susceptible d'une approbation référendaire. Suite à cette procédure, le conseil d'arrondissement adopte de façon finale le PPCMOI.

Il est à noter que d'autres incitatifs peuvent se greffer au sein d'un projet résidentiel comportant l'inclusion de logements abordables. À titre d'exemple, une dérogation quant à la dimension des stationnements ou encore quant à un pourcentage requis d'espaces verts. Aussi, dépendant de l'envergure du projet, la Ville pourra, conformément aux règlements en vigueur, rembourser au promoteur le coût des infrastructures (sur présentation de pièces justificatives) et accorder un congé de frais de parcs en regard avec la portion reliée aux logements sociaux et communautaires.

Une fois les explications préliminaires sur la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) fournie au promoteur par l'arrondissement, les négociations par la Direction de l'habitation ont lieu parallèlement au processus de modifications réglementaires. Le point de départ des négociations est d'expliquer au promoteur que l'adoption des modifications réglementaires, dont il souhaite bénéficier, sont accordées sur une base discrétionnaire. Les modifications réglementaires que la Ville ou l'arrondissement concèdent aux promoteurs constituent pour eux des occasions de développements résidentiels à moindre coût. En effet, une fois les modifications réglementaires adoptées, la valeur marchande des terrains augmente notamment lorsqu'un changement d'usage est accordé. Il est donc important que ce processus soit également bénéfique pour la Ville, en obtenant un engagement sérieux de la part du promoteur à participer à l'inclusion de logements abordables de la Ville. L'adoption des modifications devrait être précédée d'une entente d'inclusion signée et de l'obtention de garanties auprès du promoteur, afin qu'il respecte ses engagements.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons sélectionné des projets assujettis (100 logements ou plus ou superficie de plus de 9 000 m²) à la *Stratégie Ville*, et localisés dans les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest. Notre échantillon comprend 12 projets résidentiels et se décline en 4 projets pour l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et 8 projets pour l'arrondissement du Sud-Ouest. Dans cette section nous avons traité de 3 aspects, soit la négociation des diverses formes d'engagements prévus à la *Stratégie Ville*, la négociation des clauses prévues aux ententes d'inclusion et finalement la signature des ententes ou des accords de développement. Le détail des résultats de nos travaux est décrit dans chacune des sections et les recommandations se retrouvent à la fin de cette section.

NÉGOCIATIONS DES DIVERSES FORMES D'ENGAGEMENTS PRÉVUS À LA STRATÉGIE VILLE

Les négociations avec le promoteur portent sur les opportunités d'inclusion de logements abordables, selon les diverses formes d'engagements prévus à la *Stratégie Ville* :

LOGEMENTS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

TERRAIN SUR SITE

La Direction de l'habitation examine avec le promoteur, la possibilité d'isoler un terrain à l'intérieur du projet pouvant contenir la superficie requise en vertu de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus), pour construire un immeuble contenant des logements sociaux et communautaires. Parmi les types d'engagements discutés, il y a soit :

- la vente d'un terrain à la Ville, à des fins de logements sociaux et communautaires, selon un mode de calcul du prix de vente prévu à la *Stratégie Ville*. Ce terrain doit être prêt à construire, desservi en infrastructures et décontaminé;
- la construction d'un projet clé en main par le promoteur sur ce même terrain et à la vente, par la suite, à un organisme communautaire désigné par la Ville.

TERRAIN HORS SITE

Si un terrain sur site n'a pas la superficie requise ou si le scénario est non souhaitable ou non pertinent, la Direction de l'habitation se renseigne auprès du promoteur si un terrain hors site (autre emplacement dans le secteur) est disponible pour les mêmes types d'engagements qu'au point précédent.

Que le terrain soit sur site ou non, qu'il s'agisse de vente de terrain ou d'une construction clé en main, des analyses plus poussées doivent être effectuées afin d'évaluer la faisabilité et la viabilité potentielle du volet social et communautaire. À cette étape, des ressources de la Direction de l'habitation, responsables du programme AccèsLogis, peuvent être impliquées à des fins d'expertise.

CONTRIBUTION FINANCIÈRE

Cette option est celle retenue si la vente d'un terrain ou la construction en mode clé en main sur site ou hors site de la part du promoteur n'est ni souhaitable ou ni pertinent.

LOGEMENTS ABORDABLES PRIVÉS

La Direction de l'habitation discute avec le promoteur afin que celui-ci construise des logements abordables privés au sein de son projet résidentiel selon les paramètres de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus).

Le but de la *Stratégie Ville* est de mettre en place des moyens pour que la Ville atteigne son objectif de création de logements sociaux et communautaires ainsi qu'abordables privés. Les négociations avec les promoteurs doivent être orientées en ce sens en conformité avec les paramètres prévus à la *Stratégie Ville*.

Au cours de notre audit, nous avons recherché des évidences indiquant que les diverses formes d'engagements énoncés précédemment ont été discutées avec les promoteurs avant la conclusion d'une entente d'inclusion de logements abordables. Pour les logements sociaux et communautaires, il s'agit de la vente d'un terrain, la réalisation selon le mode clé en main ou la contribution financière. Pour les logements abordables privés, les discussions portent sur le nombre total d'unités privées et le nombre de logements abordables privés.

Pour faire suite à l'analyse des projets résidentiels inclus dans la portée de la présente mission, nous avons été en mesure d'obtenir des courriels ainsi que les multiples versions d'ententes d'inclusion de logements abordables démontrant la tenue de rencontres ou d'échanges avec les promoteurs.

Cependant, les documents obtenus ne nous permettent pas d'apprécier les efforts mis de l'avant afin de favoriser l'adhésion des promoteurs à la création de logements sociaux et communautaires. Nous sommes d'avis que les diverses formes d'engagements négociés par la Direction de l'habitation auprès des promoteurs devraient être davantage documentées. Dans un même ordre d'idées, nous considérons que, lorsque les négociations avec les promoteurs mènent à une contribution financière, les raisons faisant en sorte que la vente de terrain ou la réalisation des logements en mode clé en main n'a pas été retenue devraient être documentées. La contribution financière n'est pas l'option devant être privilégiée, puisque celle-ci reporte dans le temps la construction de logements sociaux et communautaires.

NÉGOCIATION DES CLAUSES PRÉVUES AUX ENTENTES D'INCLUSION

L'issue des négociations se traduit par le contenu des clauses prévues aux ententes d'inclusion ou dans les accords de développement¹⁴ conclus avec la Ville. Les ententes d'inclusion (ou accord de développement) comportent des clauses sur les engagements des promoteurs ainsi que des clauses de garanties relatives à ces engagements.

1. Engagements des promoteurs - Logements sociaux et communautaires

Les engagements des promoteurs portent sur le niveau d'inclusion requis en fonction des paramètres de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) et sur la forme selon laquelle les promoteurs réaliseront l'inclusion pour le volet social et communautaire. Les formes d'inclusion sont décrites ci-dessous :

- Le promoteur cède un terrain à la Ville ou à un organisme que cette dernière désigne. Des clauses indiquent généralement :
 - le prix maximum pour acquérir le terrain (il est fixé selon la capacité à payer des organismes selon le programme AccèsLogis, soit 12 000 \$/unité);
 - un délai pour acquérir le terrain.
- Le promoteur réalise les logements sociaux et communautaires en mode clé en main. Des clauses prévoient généralement :
 - une date butoir afin que le promoteur signe une convention avec un organisme;
 - la vente du terrain à la Ville ou à un organisme qu'elle désigne si le promoteur excède le délai ou ne veut plus réaliser les logements sociaux et communautaires en mode clé en main;
 - si le terrain est vendu, la même approche s'applique que pour la vente du terrain comme expliqué précédemment.
- Le promoteur effectue une contribution financière. Des clauses indiquent le détail du calcul, comprenant, la superficie brute totale de plancher résidentiel, le pourcentage de la contribution et l'écart de la valeur marchande par rapport à la capacité à payer des organismes selon le programme AccèsLogis.

2. Engagements des promoteurs – Logements abordables privés

L'entente d'inclusion (ou accord de développement) indiquera le nombre de logements abordables privés ainsi que la possibilité de répartir ces unités, selon la préférence du promoteur, à l'intérieur du projet.

¹⁴ Les projets d'envergure font l'objet d'accords de développement entre la Ville et les promoteurs. Ces accords sont des documents contractuels comprenant des clauses spécifiques sur différents aspects du développement, dont l'inclusion de logements abordables.

3. Garanties financières des engagements - Logements sociaux et communautaires

Le type de garantie exigée est différent selon que l'engagement du promoteur soit de vendre un terrain, d'effectuer la réalisation des logements sociaux et communautaires en mode clé en main ou de verser une contribution financière lorsque l'inclusion n'est pas possible.

Si le promoteur vend un terrain ou réalise les logements sociaux et communautaires selon un mode clé en main, une clause de garantie peut prévoir soit :

- une hypothèque de 1^{er} rang (le montant correspond au calcul de la contribution financière);
- une lettre de garantie financière (le montant correspond au calcul de la contribution financière);

Depuis quelque temps, la Direction de l'habitation vise à obtenir, lorsque possible, une hypothèque de 1^{er} rang au lieu d'une garantie financière dans le cas où le promoteur s'engage à céder un terrain ou à effectuer la réalisation de logements sociaux et communautaires en mode clé en main pour le lot social désigné. La Ville sécurise ainsi le terrain en cas de défaut du promoteur.

L'entente d'inclusion prévoit également le délai pour lequel la garantie doit être obtenue (normalement 10 jours avant l'adoption des modifications réglementaires);

De plus, l'entente indique que les obligations des promoteurs pour la vente du terrain ou la réalisation des logements sociaux et communautaires en mode clé en main cessent et les garanties sont libérées lorsque :

- le promoteur conclut une convention avec un organisme et que l'engagement définitif des subventions en vertu du programme AccèsLogis est confirmé;
- le terrain est vendu à la Ville ou à un organisme;
- la Ville décide de ne pas acquérir le terrain;
- les modifications réglementaires du projet ne sont pas adoptées.

Si le promoteur effectue une contribution financière, une clause indique à quel moment la garantie doit être obtenue (normalement 10 jours avant l'adoption des modifications réglementaires) et également à quel moment celle-ci doit être versée par la suite.

4. Garanties financières des engagements - Logements abordables privés

Il y a une seule clause de garantie pour les logements abordables privés spécifiant qu'il s'agit d'une lettre de garantie financière normalement exigible lorsque le promoteur effectue une demande de permis pour les logements privés. La clause prévoit que la formule pour établir cette garantie est basée sur le taux d'inclusion requis selon les paramètres de la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) et d'un montant fixe par unité.

Lors de nos travaux, nous avons analysé les ententes d'inclusion de logements abordables et les accords de développement en lien avec la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) concernant les projets sélectionnés, afin de nous assurer que les principales clauses mentionnées précédemment s'y retrouvaient et que les calculs et les montants étaient adéquats. Nos constatations se détaillent comme suit :

1. Engagements des promoteurs - Logements sociaux et communautaires

- Toutes les ententes d'inclusion de logements abordables contenaient des clauses prévues indiquant les engagements de la part des promoteurs à l'égard des logements sociaux et communautaires;
- Pour la quasi-totalité des ententes d'inclusion de logements abordables, soit 11 projets sur 12, les calculs et le montant à l'égard des engagements pour le volet social sont adéquats.

Une dérogation a été notée pour un projet dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (208 unités) pour lequel nous n'avons pas été en mesure de corroborer la superficie sociale servant à établir le prix de vente du terrain.

2. Engagements des promoteurs - Logements abordables privés

- La quasi-totalité des ententes d'inclusion de logements abordables, soit 11 ententes sur 12, contiennent des clauses indiquant les engagements de la part des promoteurs.

Une dérogation a cependant été constatée pour un projet dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (208 unités) n'avait aucune clause dans l'entente d'inclusion pour les logements abordables privés. L'absence de cette clause ne respecte pas les paramètres de la *Stratégie Ville*;

- Toutes les ententes d'inclusion, sauf pour la dérogation ci-haut, font l'objet de calculs adéquats à l'égard du nombre de logements abordables privés.

3. Garanties financières - Logements sociaux et communautaires

Plus de la moitié des ententes d'inclusion contiennent des clauses de garanties financières à l'égard des logements sociaux et communautaires, soit 7 ententes sur 12. Pour ces ententes, les calculs sont adéquats, sauf pour un projet dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (208 unités), pour lequel le calcul de la garantie ne respectait pas les paramètres de la *Stratégie Ville* et conséquemment celle-ci n'est pas suffisante. De plus, pour ce projet, nous avons noté la dérogation suivante :

- Le terrain devant servir à la réalisation des logements sociaux et communautaires en mode clé en main, est garanti par une garantie financière et non une hypothèque de 1^{er} rang, ce qui ne sécurise pas le terrain pour la Ville. D'ailleurs, au moment de nos travaux, le terrain avait été vendu à une tierce partie, et ce, sans que l'arrondissement et la Direction de l'habitation en aient été avisés. Bien qu'une garantie financière ait été exigée, le montant établi n'était pas suffisant pour acquérir un autre terrain de la même superficie. De plus, l'entente prévoit le versement de la garantie financière au moment du dépôt de la demande de permis de la première phase et non pas avant l'adoption des modifications réglementaires;

Les dérogations concernant les cinq ententes n'ayant pas de clauses de garanties se détaillent comme suit :

- Pour quatre ententes d'inclusion (1 239 unités) découlant d'un accord de développement dans l'arrondissement du Sud-Ouest, le versement des contributions financières a été demandé au promoteur à la signature des ententes. Aucune garantie financière n'était initialement prévue à cet accord de développement. Au moment de nos travaux d'audit, la Direction de l'habitation n'a pas été en mesure de nous fournir les évidences qu'elle avait été partie prenante aux discussions entourant l'élaboration de l'accord de développement et conséquemment la clause de garantie. Advenant qu'il y ait des phases subséquentes, la Ville ne disposerait pas de leviers en cas de défaut de la part du promoteur;
- Pour un autre projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (825 unités) :
 - L'accord de développement ne contient aucune garantie pour les logements sociaux et communautaires. Selon les informations obtenues, au cours des négociations, des discussions concernant une clause de garantie auraient eu lieu entre la Direction de l'habitation et l'arrondissement du Sud-Ouest. Nous n'avons pu en obtenir l'évidence. La Direction de l'habitation négocie à nouveau avec le promoteur quant à la possibilité de réaliser les logements sociaux en mode clé en main. Selon nous, il y aurait lieu lors des négociations, de tenter d'obtenir une hypothèque de 1^{er} rang afin de sécuriser les terrains en cas de défaut de la part du promoteur.

4. Garanties financières - Logements abordables privés

La quasi-totalité des ententes d'inclusion, soit 10 projets sur 12, contiennent des clauses à l'égard des garanties financières de logements abordables privés. Nous avons observé les deux dérogations suivantes :

- Pour un projet dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (208 unités), l'entente d'inclusion ne contenait aucune clause de garantie à l'égard des logements abordables privés puisqu'il n'y avait pas d'engagements sur ce volet;
- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (825 unités), l'accord de développement ne contient aucune garantie pour les logements abordables privés.

La Direction de l'habitation négocie à nouveau avec le promoteur, nous croyons qu'il y aurait lieu de négocier l'obtention de la garantie à l'égard du volet abordable privé.

SIGNATURE DES ENTENTES D'INCLUSION OU ACCORDS DE DÉVELOPPEMENT

Pour ce qui est de la signature des ententes d'inclusion, celles-ci sont signées par la directrice de la Direction de l'habitation depuis le 13 septembre 2017 faisant suite à une délégation de pouvoirs adoptée (CE17 1634) en vertu du Règlement modifiant le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* (RCE 02-004).

Auparavant, les ententes d'inclusion à l'égard des logements abordables étaient signées seulement par le promoteur. Les ententes d'inclusion étaient alors unilatérales. La délégation de pouvoirs à la Direction de l'habitation rend les ententes d'inclusion bilatérales. Rappelons que la *Stratégie Ville* est adoptée par le comité exécutif.

Également, avant le 13 septembre 2017, lorsque des clauses d'inclusion de logements abordables étaient contenues dans les accords de développement, elles étaient approuvées par l'instance de qui relevait le projet de construction.

Lors de nos travaux, nous avons examiné les ententes d'inclusion ou les accords de développement afin de nous assurer qu'ils étaient signés par les instances appropriées et que les modifications réglementaires avaient été adoptées après la signature d'une entente d'inclusion ou d'un accord de développement. De plus, nous avons validé que les modifications réglementaires avaient aussi fait l'objet d'une approbation par les instances appropriées.

Faisant suite à nos travaux nous pouvons conclure que :

- toutes les ententes d'inclusion ou les accords de développement ont été signés par les responsables appropriés;
- toutes les modifications réglementaires ont été approuvées par les instances appropriées;
- toutes les modifications réglementaires ont mené à des ententes d'inclusion de logements abordables;
- toutes les modifications réglementaires ont été adoptées, une fois les ententes d'inclusion ou les accords de développement signés.

En conclusion à l'égard des négociations et la signature des ententes :

Lorsque des ententes sont conclues sans respecter les paramètres de la *Stratégie Ville* et que des modifications réglementaires ont été consenties, cela occasionne des situations d'iniquités envers les autres promoteurs qui ont respecté la *Stratégie Ville*. Nous sommes d'avis que lorsque ces situations se produisent, les ententes d'inclusion ainsi conclues ne sont pas dans le meilleur intérêt de la Ville.

Par ailleurs, les accords de développement examinés ne disposaient pas toujours de clauses de garanties pour l'inclusion de logements abordables. L'absence de clauses de garanties ne permet pas à la Ville de disposer de levier envers les promoteurs si ceux-ci renoncent à respecter leurs engagements. L'atteinte des cibles, par la stratégie d'inclusion et l'orientation de la Ville, se retrouve fragilisée.

Des engagements à l'égard de projets sociaux, où le promoteur s'engage à vendre un terrain ou à réaliser les logements sociaux en mode clé en main, ne disposent pas toujours de garanties adéquates. L'option d'obtenir une hypothèque de 1^{er} rang n'a pas toujours été envisagée, lorsque possible. En l'absence de garanties adéquates, la Ville n'est pas en mesure de sécuriser les terrains si le promoteur ne respecte pas ses obligations.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.1.B.** Nous recommandons au Service de l'habitation de documenter les discussions avec les promoteurs à l'égard des divers scénarios d'engagement pour le volet social, incluant les raisons qui ont mené à des contributions financières, afin de démontrer les efforts déployés pour atteindre les cibles de logements abordables.
- 3.2.1.C.** Nous recommandons au Service de l'habitation, à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement du Sud-Ouest de s'assurer que les projets de construction assujettis à la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* se conforment aux paramètres établis afin d'éviter les iniquités entre les promoteurs.
- 3.2.1.D.** Nous recommandons au Service de l'habitation et à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve de documenter les calculs et les montants appuyant les engagements des promoteurs pour le volet social et communautaire, afin de démontrer l'application des paramètres de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*.
- 3.2.1.E.** Nous recommandons au Service de l'habitation d'une part, de négocier préférablement une hypothèque de 1^{er} rang à l'égard des projets sociaux dont l'engagement du promoteur est de céder un terrain ou de réaliser les unités en mode clé en main, et d'autre part, de sensibiliser les arrondissements à également adopter cette approche afin d'assurer la suffisance de la garantie.
- 3.2.1.F.** Nous recommandons au Service de l'habitation, à l'égard des prochains accords de développement, de consigner l'évidence que les paramètres de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* ont été discutés avec les unités d'affaires impliquées afin de conserver l'historique des décisions prises à l'égard des projets de construction pour être en mesure d'en rendre compte, s'il y a lieu.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.B. **Service de l'habitation**

Une fiche standard sera dorénavant jointe à tous les dossiers.

Celle-ci comprendra les informations suivantes :

- *Tableau de calcul des contributions;*
- *Statistiques du projet;*
- *Note explicative sur le calcul des contributions au besoin;*
- *Note expliquant le choix du type de contribution demandée au promoteur en matière de logements sociaux;*
- *Note expliquant le choix du type de garantie demandée au promoteur en matière de logements sociaux;*
- *En présence d'un accord de développement, une note confirmant que les paramètres de la Stratégie d'inclusion ont été discutés avec l'arrondissement. (Échéancier prévu : juin 2019)*

3.2.1.C. **Service de l'habitation**

Tous les arrondissements seront sensibilisés à ce sujet via la transmission de la directive qui sera demandée à la Direction générale par le Service de l'habitation (point 3.1.F. de la présente).

(Échéancier prévu : novembre 2019)

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

La stratégie locale d'inclusion de logements sociaux et abordables de l'arrondissement présente des objectifs d'inclusion qui sont plus exigeants que ceux de la Stratégie d'inclusion de logements abordables, actuellement appliquée par le Service de l'habitation de la Ville.

L'arrondissement s'assurera que sa stratégie locale sera concordante avec les nouveaux objectifs de la Stratégie d'inclusion qui seront reconduits dans le projet de règlement sur l'offre de logement social, abordable et familial, pour lequel un avis de motion est prévu le 17 juin prochain au conseil municipal. (Échéancier prévu : juillet 2019)

Arrondissement du Sud-Ouest

Cette recommandation fait référence aux garanties financières.

Pour les projets visant soit une contribution financière, la réalisation de logements sociaux ou de logements abordables, des garanties financières seront exigées en conformité avec les paramètres établis par le Service de l'habitation. L'arrondissement souhaite toutefois énoncer que la collaboration et le soutien du Service de l'habitation seront nécessaires pour le suivi des garanties. (Échéancier prévu : avril 2019)

3.2.1.D. Service de l'habitation

Une fiche standard sera dorénavant jointe à tous les dossiers. Celle-ci comprendra notamment un tableau de calcul des contributions et les statistiques du projet. (Échéancier prévu : juin 2019)

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

Toutes les contributions financières de promoteurs au Fonds d'inclusion de la Stratégie d'inclusion pour des projets qui nécessitent des modifications réglementaires à l'usage, la hauteur ou la densité, conditionnelles à l'adoption de projet particulier d'urbanisme, Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble, font l'objet d'entente d'inclusion (engagements relatifs à la stratégie locale d'inclusion de logements sociaux et abordables dans les nouveaux projets résidentiels). Les ententes d'inclusion précisent tous les calculs des engagements relatifs aux logements sociaux et communautaires ainsi que les engagements relatifs aux logements abordables privés. Suite à l'encaissement des montants de contributions, une copie des ententes est transmise au Service de l'habitation. Une documentation supportant le calcul sera conservée au dossier. (Échéancier prévu : mars 2019)

3.2.1.E. Service de l'habitation

Une fiche standard sera dorénavant jointe à tous les dossiers. Celle-ci comprendra notamment une note expliquant le choix du type de garantie demandée au promoteur. (Échéancier prévu : juin 2019)

Cette recommandation sera transmise aux arrondissements via la formation sur la Stratégie d'inclusion qui sera présentée aux Directions de l'aménagement urbain et des services aux entreprises. (Échéancier prévu : novembre 2019)

3.2.1.F. Service de l'habitation

Une fiche standard sera dorénavant jointe à tous les dossiers. Lorsque des accords de développements négociés par les arrondissements contiendront des exigences en matière d'inclusion de logements sociaux et abordables, la fiche comprendra notamment une note expliquant que les paramètres de la Stratégie d'inclusion ont été discutés avec l'arrondissement. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.2.2. STRATÉGIE LOCALE

3.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Aux fins de nos travaux d'audit, seul l'arrondissement du Sud-Ouest avait autorisé des projets assujettis à sa stratégie locale. Il est à noter que pour la période auditée, l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve avait un seul projet assujetti à sa stratégie locale, mais puisqu'il était en phase planification, nous ne l'avons pas examiné.

Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, notre échantillon pour les projets assujettis à la stratégie locale est de trois projets résidentiels, soit deux projets ayant bénéficié de modifications réglementaires et un projet de plein droit.

Pour nos travaux à l'égard des projets assujettis à la stratégie locale, nous avons voulu obtenir l'assurance que les principales étapes sous la responsabilité de l'arrondissement en vertu de l'entente de collaboration signée avec la Direction de l'habitation ont été appliquées de façons adéquates.

Pour ce qui est des projets assujettis à la stratégie locale de l'arrondissement du Sud-Ouest, la Direction de l'habitation a une implication moindre que les projets assujettis à la *Stratégie Ville*. Rappelons qu'une entente de collaboration entre l'arrondissement et la Direction de l'habitation s'applique. Celle-ci précise les gestes et les actions que l'arrondissement doit poser, non seulement auprès de la Direction de l'habitation, mais au sein même de l'arrondissement.

Le détail des principaux paramètres de la stratégie locale pour l'arrondissement du Sud-Ouest se retrouve à l'annexe 5.2.

NÉGOCIATIONS DES DIVERSES FORMES D'ENGAGEMENT

Une fois les premières explications effectuées par l'arrondissement, celui-ci poursuit les discussions avec le promoteur afin d'évaluer si le projet résidentiel a le potentiel d'inclure des logements sociaux et communautaires¹⁵. En effet, tout comme pour la *Stratégie Ville* ou *Ville plus*, il est expliqué au promoteur que celui-ci a un incitatif via l'adoption éventuelle des modifications réglementaires et donc un engagement social est demandé de sa part. Comme la stratégie locale s'applique à des seuils inférieurs par rapport à la *Stratégie Ville* (de huit à 99 logements), cela mène souvent à des contributions financières, car il est plus difficile de respecter les critères de faisabilité et de viabilité selon le programme AccèsLogis.

Si toutefois le projet résidentiel concerne un nombre d'unités suffisant ou une superficie

¹⁵ Seuil minimal selon le règlement 02-102, adopté par le conseil d'agglomération le 14 décembre 2017 : un minimum de 30 logements pour un bâtiment sans ascenseur et un minimum de 50 logements pour un bâtiment avec ascenseur

de terrain suffisante pour avoir la capacité d'effectuer de l'inclusion sociale et communautaire, l'arrondissement implique le plus tôt possible la Direction de l'habitation. Celle-ci doit être impliquée en raison des subventions qui découleront du programme AccèsLogis.

L'arrondissement discute aussi avec le promoteur pour qu'il construise des logements abordables privés au sein de son projet résidentiel selon les paramètres de la stratégie locale présentés à l'annexe 5.2.

Les projets pour lesquels le promoteur demande une modification réglementaire s'effectuent par une demande de PPCMOI qui est décrit au point 3.2.1. Comme pour la *Stratégie Ville*, l'entente d'inclusion et l'obtention des garanties financières (volet social et communautaire) doivent être effectuées avant l'adoption finale des modifications réglementaires.

L'arrondissement prend donc plus en charge l'aspect négociation pour les projets assujettis à la stratégie d'inclusion locale.

Selon l'arrondissement, en ce qui concerne les projets résidentiels de plein droit, l'application de la stratégie locale est plus difficile puisque le promoteur ne demande aucune modification réglementaire. Lors des négociations, l'arrondissement explique sa stratégie locale au promoteur et tente d'obtenir une contribution financière. Si le promoteur accepte, il produit une lettre indiquant que sa contribution financière doit servir pour la réalisation de logements sociaux et communautaires. Selon les informations obtenues, il est peu probable qu'un projet de plein droit mène à une entente d'inclusion, conséquemment aucun engagement pour le volet abordable privé ne sera obtenu.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons demandé les documents démontrant que les diverses formes d'engagement pour les logements abordables avaient été discutées entre l'arrondissement et les promoteurs.

Nous concluons que les documents obtenus pour deux projets analysés ne nous permettent pas d'apprécier les efforts mis de l'avant par l'arrondissement afin de favoriser l'adhésion des promoteurs à la création de logements sociaux et communautaires. Pour un projet, les discussions étaient en cours au moment de nos travaux.

Par contre, nous avons observé que :

- pour un projet (82 unités) ayant bénéficié de modifications réglementaires et pour lequel une entente d'inclusion a été conclue avec le promoteur l'existence d'une lettre explicative adressée à l'arrondissement justifiait son choix de ne pas céder un terrain par des enjeux de rentabilité et de faisabilité technique.

Nous constatons que la démarche des négociations du côté de l'arrondissement n'était pas documentée démontrant la recherche de solutions afin que le promoteur prenne des engagements pour le volet social;

- pour un projet (271 unités) de plein droit (non assujetti à la *Stratégie Ville*), une lettre d'engagement est signée par le promoteur, confirmant le montant de la contribution

financière qui sera versée. La lettre spécifie que celui-ci comprend que son projet est assujéti à la stratégie d'inclusion locale. Elle indique également qu'il n'est ni souhaitable, ni pertinent d'inclure des logements sociaux. Une contribution financière a été obtenue;

Nous n'avons pas d'évidences qui expliquent de quelle manière l'inclusion sociale n'est ni souhaitable et ni pertinente pour justifier le versement d'une contribution financière.

Par ailleurs, nous constatons que la stratégie locale de 2012 prévoyait l'assujettissement des projets de pleins droits alors que la stratégie locale, adoptée en 2016 est muette sur ce sujet. La lettre d'engagement obtenue du promoteur envoie un message discordant. Cette situation suscite de la confusion auprès des promoteurs et crée un flou laissant place à la négociation de contributions volontaires. Nous sommes d'avis qu'une clarification devrait être apportée dans la stratégie locale pour ce type de projet.

- pour un projet (353 unités), ayant bénéficié de modifications réglementaires adoptées en 2011, aucune entente d'inclusion n'a été signée à ce jour. Au moment de nos travaux d'audit, des discussions étaient en cours entre l'arrondissement et le promoteur, il n'est pas possible de conclure sur le type d'engagement que le promoteur effectuera. La Direction de l'habitation a appris l'existence de ce projet une fois les modifications adoptées sans avoir des engagements de la part du promoteur, ainsi :
 - bien que le projet soit assujéti à la *Stratégie Ville*, la Direction de l'habitation et l'arrondissement l'identifie comme étant une stratégie locale alors que ce n'est pas le cas.
 - en l'absence d'une entente d'inclusion, la Direction de l'habitation n'a aucun levier auprès du promoteur afin que celui-ci prenne des engagements, ce qui compromet l'atteinte des objectifs des logements abordables.

Les divers types d'engagements discutés par l'arrondissement auprès des promoteurs devraient être davantage documentés. Dans un même ordre d'idées, nous considérons que lorsque les négociations avec les promoteurs ont mené à une contribution financière, les raisons qui ont fait en sorte qu'il n'y ait pas eu d'engagements pour le volet social devraient être documentées. La contribution financière n'est pas l'option devant être privilégiée puisque celle-ci reporte dans le temps la construction de logements sociaux et communautaires.

NÉGOCIATIONS DES CLAUSES PRÉVUES DANS LES ENTENTES D'INCLUSION

1. Engagements – logements sociaux, communautaires et abordables privés

Les clauses relatives à l'inclusion de logements sociaux et communautaires ainsi que les logements abordables privés sont les mêmes que celles décrites pour la *Stratégie Ville* au point 3.2.1.

2. Garanties financières – logements sociaux, communautaires et abordables privés

Pour ce qui est du type de garanties exigées pour les engagements relatifs aux logements abordables, celles-ci sont sensiblement les mêmes que celles décrites pour la *Stratégie Ville* comme décrite au point 3.2.1. La différence réside plutôt au niveau de l'obtention et du suivi des garanties financières, puisque c'est l'arrondissement qui en a la responsabilité.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons analysé les ententes d'inclusion de logements abordables relatives à la stratégie locale, afin de nous assurer que les principales clauses s'y retrouvaient et que les calculs et les montants étaient adéquats. À noter que ces travaux portent seulement sur deux projets, puisqu'un projet n'a toujours pas d'entente d'inclusion comme mentionné précédemment dans cette section sous la rubrique négociations. Faisant suite à nos travaux, nos constatations se détaillent comme suit :

1. Engagements des promoteurs - Logements sociaux et communautaires

Nous n'avons constaté aucune dérogation. Seul le projet de 82 unités s'applique et l'entente contenait une clause indiquant les engagements de la part des promoteurs à l'égard des logements sociaux et communautaires;

Pour les projets de 82 et de 271 unités, les calculs et les montants pour le volet social sont adéquats.

2. Engagements des promoteurs - Logements abordables privés

Nous n'avons constaté aucune dérogation. Seul le projet de 82 unités s'applique et l'entente contient une clause indiquant de tels engagements.

SIGNATURE DES ENTENTES D'INCLUSION OU ACCORDS DE DÉVELOPPEMENT

Pour ce qui est de la signature des ententes d'inclusion, c'est l'arrondissement qui prend en charge cette étape. Si celui-ci a des questions ou a besoin de conseils, sur la rédaction, la Direction de l'habitation offre son support en cas de besoin.

Les ententes d'inclusion de logements abordables en vertu de la stratégie locale sont signées par le promoteur. L'adoption des modifications réglementaires est effectuée via le conseil d'arrondissement.

Lors de nos travaux, nous avons examiné les ententes d'inclusion afin de nous assurer qu'elles étaient signées par l'arrondissement et le promoteur et que les modifications réglementaires avaient été adoptées après la signature d'une entente d'inclusion. De plus, nous avons validé que les modifications réglementaires avaient elles aussi fait l'objet d'une approbation par le conseil d'arrondissement. Les résultats de nos travaux se détaillent comme suit :

- Pour le projet de 82 unités, l'entente d'inclusion a été signée par le promoteur. Pour le projet de 271 unités (plein droit), le promoteur a signé une lettre confirmant qu'il allait

verser le montant de la contribution financière. Rappelons que le projet de 353 unités n'a pas fait l'objet d'une entente d'inclusion à ce jour;

- Les deux projets ayant des modifications réglementaires ont été adoptés par le conseil d'arrondissement, soit les projets de 82 et de 353 unités;
- Un projet sur deux n'a pas mené à une entente d'inclusion à ce jour et a bénéficié de modifications réglementaires :
 - Pour un projet (353 unités), ayant bénéficié de modifications réglementaires adoptées en 2011, aucune entente d'inclusion n'est signée à ce jour. Nous sommes d'avis que l'arrondissement n'aurait pas dû adopter les modifications réglementaires sans avoir conclu une entente d'inclusion contenant des engagements de la part du promoteur. Cette situation ne respecte pas l'entente de collaboration auprès de la Direction de l'habitation.

RECOMMANDATIONS

3.2.2.B. Nous recommandons à l'arrondissement du Sud-Ouest de documenter les discussions avec les promoteurs à l'égard des divers scénarios d'engagement pour le volet social, incluant les raisons qui ont mené à des contributions financières, afin de démontrer les efforts déployés pour atteindre les cibles de logements abordables.

3.2.2.C. Nous recommandons à l'arrondissement du Sud-Ouest de respecter l'entente de collaboration conclue avec le Service de l'habitation en lui communiquant d'une part les projets dont les modifications réglementaires sont en étude et d'autre part, en adoptant uniquement les modifications réglementaires pour lesquelles une entente d'inclusion signée a été obtenue de la part du promoteur afin de favoriser l'atteinte des objectifs de logements abordables.

3.2.2.D. Nous recommandons à l'arrondissement du Sud-Ouest d'apporter des précisions dans sa stratégie locale d'inclusion de logements abordables, sur l'assujettissement ou non des projets de construction de pleins droits afin de favoriser une équité et une plus grande transparence envers les promoteurs.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.2.B. **Arrondissement du Sud-Ouest**

Généralement nous conservons dans nos archives les courriels échangés avec le promoteur et le Service de l'habitation documentant les divers scénarios d'inclusion ou de compensation financière envisagés pour le projet visé.

Dorénavant nous rédigerons en plus un compte-rendu faisant état des discussions et ententes intervenues relativement à l'application de la stratégie, pour partage avec toutes les parties impliquées.

(Échéancier prévu : avril 2019)

3.2.2.C. **Arrondissement du Sud-Ouest**

Depuis la signature de l'entente de collaboration le 20 mars 2017, tous les projets nécessitant une modification réglementaire sont discutés avec le Service de l'habitation dès les premières rencontres avec le promoteur.

Le cas soulevé dans la recommandation est le seul de tous les projets dérogatoires du Sud-Ouest ayant été adoptés avant la signature d'une entente avec le promoteur relativement à la Stratégie d'inclusion.

Un cas particulier de scission de projets ayant mené à un imbroglio dans le processus d'adoption. **(Échéancier prévu : terminé)**

3.2.2.D. **Arrondissement du Sud-Ouest**

Poursuivre la communication des paramètres de notre stratégie aux promoteurs lors des rencontres de discussion sur les projets, à savoir la :

1. contribution requise pour les projets nécessitant une modification réglementaire selon les paramètres de notre stratégie locale (moins de 100 logements) ou Ville (100 logements et plus);
2. contribution sur une base volontaire pour les projets ne nécessitant pas de modifications réglementaires.

Appliquer cette démarche, et ce, jusqu'à l'adoption du nouveau règlement d'inclusion qui sera amorcé en juin 2019 pour une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2021. Advenant un report dans l'adoption et entrée en vigueur, l'arrondissement apportera les précisions à son document de référence de stratégie locale. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

3.2.3. FICHER DE SUIVI DES ENTENTES D'INCLUSION

3.2.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Un fichier Excel compilant les projets assujettis à la *Stratégie Ville* et aux stratégies locales est maintenu par un responsable de la Direction de l'habitation. Ce fichier indique le nom du projet et les paramètres prévus aux ententes d'inclusion (p. ex. le nombre total d'unités et la superficie totale, le nombre d'unités sociales et abordables privées, le type d'inclusion et de garanties).

Ce fichier est utilisé depuis octobre 2018 et il est mis à jour en continu dès que de nouveaux projets sont connus ou portés à l'attention de la Direction de l'habitation par les arrondissements.

Lors de nos travaux, nous avons voulu nous assurer que le fichier obtenu par la Direction de l'habitation nous permettait d'avoir une assurance sur l'intégralité des projets et des informations qui s'y trouvaient. Pour les arrondissements inclus dans la portée du présent mandat, nous avons comparé les projets contenus dans le fichier de la Direction de l'habitation avec ceux communiqués par les arrondissements.

Nous constatons à l'égard de cette démarche que les projets correspondaient tant du côté de la Direction de l'habitation que du côté des arrondissements inclus dans la portée de la mission.

Cet exercice nous a cependant permis de constater que le classement des projets d'inclusion en fonction du type de stratégie d'inclusion n'était pas toujours conforme aux paramètres prévus. Ainsi des projets assujettis à la *Stratégie Ville* étaient classés comme étant une stratégie locale. Selon les informations obtenues, une telle situation est possible lorsque les paramètres de la *Stratégie Ville* n'ont pas été respectés lors de la conclusion de l'entente d'inclusion. Ces projets sont identifiés comme devant être gérés en arrondissement plutôt que par la Direction de l'habitation. Le fichier ne contient pas les raisons expliquant en quoi le projet n'a pas respecté les paramètres de la *Stratégie Ville*. Il en découle que le fichier de suivi des ententes ne permet pas d'avoir un juste portrait du classement des projets d'inclusion ce qui faussera éventuellement l'analyse de données et les rapports de gestion qui en découlent. Nous croyons que, pour plus de transparence, le fichier de suivi des ententes devrait indiquer les paramètres de la *Stratégie Ville* qui n'ont pas été respectés ainsi que les raisons justifiant une telle situation.

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de documenter les projets ne respectant pas les paramètres de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, afin de disposer d'une information complète au moment de produire des rapports de gestion et de rendre des comptes.

RÉPONSE DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.B. *Service de l'habitation*
Le fichier de suivi « Tableau d'information générale » comportera dorénavant une note explicative décrivant les raisons pour lesquelles un projet visé par la *Stratégie d'inclusion* ne respecte pas les paramètres de la stratégie. (Échéancier prévu : juin 2019)

3.3. SUIVI DES ENTENTES D'INCLUSION DES LOGEMENTS ABORDABLES

3.3.1. STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES (STRATÉGIE VILLE)

Une fois les ententes d'inclusion conclues auprès des promoteurs, la Ville ou les arrondissements, selon le cas, doivent en assurer le suivi. Celui-ci est nécessaire afin de mettre à exécution les mécanismes de garanties en action en temps opportun, en cas de non-respect des engagements de la part des promoteurs.

Ces suivis sont effectués par la Direction de l'habitation à l'égard de projets résidentiels assujettis à la *Stratégie Ville* (ou Ville plus) et par l'arrondissement pour les autres projets résidentiels découlant de stratégies locales.

3.3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

OBTENTION DES GARANTIES

Comme mentionné à la section 3.2., les garanties pour les logements abordables doivent être obtenues.

1. Logements sociaux et communautaires

En vertu des ententes d'inclusion, ces garanties sont exigées 10 jours avant l'adoption des modifications réglementaires. Ces garanties prennent normalement les formes suivantes :

- Dans le cas où il y aura la cession de terrain ou la construction de logements sociaux selon le mode clé en main, une des deux garanties suivantes est demandée :
 - Une hypothèque de 1^{er} rang;
 - Une lettre de garantie financière;
- Dans le cas où le promoteur verse une contribution financière, un chèque visé, une traite bancaire ou une garantie financière auprès d'une institution financière reconnue au bénéfice de la Ville sera demandée.

Lors de nos travaux, nous avons évalué si les garanties avaient été obtenues de la part des promoteurs dans le respect des délais convenus. Rappelons que notre échantillon dans la présente mission est de 12 projets, dont 4 pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et 8 pour l'arrondissement du Sud-Ouest.

Pour la quasi-totalité des projets examinés, soit 11 projets sur 12, les garanties ont été obtenues dans le respect des délais convenus. La dérogation est détaillée comme suit :

- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (714 unités), le promoteur a revu ses engagements prévus à l'accord de développement, à savoir, effectuer une contribution financière plutôt que de céder des terrains à la Ville ou à un organisme pour les phases subséquentes. Une entente d'inclusion a donc été conclue entre le promoteur et la Direction de l'habitation afin de refléter ce changement au niveau des engagements du promoteur. Pour cette entente d'inclusion, prévoyant quatre phases, la contribution financière a été obtenue selon le délai prévu à l'entente d'inclusion.

Nous avons cependant constaté que pour deux des quatre phases contenues dans cette entente d'inclusion, les permis de construction avaient été délivrés avant que le promoteur ait remis la contribution financière à la Direction de l'habitation. Il en résulte donc que la Ville n'a pas disposé d'une garantie adéquate pour avoir l'assurance que le promoteur respecte ses engagements à l'égard de ces deux phases.

2. Logements abordables privés

En vertu des ententes d'inclusion, la garantie est exigée normalement de la part du promoteur lorsque celui-ci effectue une demande de permis de construction. La garantie prend la forme d'une garantie financière auprès d'une institution financière reconnue au bénéfice de la Ville.

Au dépôt de la demande de permis de la part du promoteur, l'arrondissement doit valider si elle concerne un lot faisant l'objet d'une entente d'inclusion. La Direction de l'habitation demande aux arrondissements de l'informer du dépôt d'une demande de permis afin de valider si le promoteur a remis ou non la garantie financière. Si le promoteur n'a pas remis la garantie financière, la Direction de l'habitation le contactera afin qu'il la dépose. Selon les informations communiquées, un permis de construction ne peut être délivré sans avoir obtenu la garantie, puisqu'il s'agit d'un engagement stipulé à l'entente d'inclusion.

Lors de nos travaux, nous avons évalué si les garanties avaient été obtenues de la part des promoteurs dans le respect des délais convenus.

Parmi les projets examinés, six projets n'avaient pas encore fait l'objet d'une demande de permis de construction par les promoteurs et de ce fait, nous n'avons pas analysé ces projets puisque les garanties financières n'étaient pas exigibles.

Pour les six autres projets (tous dans l'arrondissement du Sud-Ouest), les permis de construction avaient été délivrés pour quatre d'entre eux alors que pour les deux autres, une demande de permis avait été déposée et était en cours d'analyse. Pour une faible proportion de ces projets (deux sur six), les garanties ont été obtenues dans le respect des délais convenus.

Les quatre dérogations sont détaillées comme suit :

- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (714 unités), nous avons noté que le permis de construction a été délivré avant la signature des ententes et l'obtention des garanties.

Pour deux phases de ce projet, aucune garantie n'avait été obtenue au moment où les permis ont été délivrés :

- Bien que l'analyse de la conformité des unités abordables démontre que le promoteur a réalisé plus d'unités abordables privées que requises, la Ville n'était pas protégée en cas de défaut du promoteur.
- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (94 unités), le promoteur a fourni la garantie financière au même moment que la signature de l'entente. Un permis de construction a été toutefois délivré environ deux semaines avant la signature de l'entente :
 - Nous sommes d'avis que l'arrondissement n'aurait pas dû délivrer le permis de construction avant que l'entente soit conclue et que la garantie soit obtenue.

- Pour deux projets dans l'arrondissement du Sud-Ouest (un de 153 unités et un autre de 118 unités) :
 - Nous avons constaté que les garanties financières n'avaient pas été remises par les promoteurs au moment du dépôt de leurs demandes respectives de permis de construction. Selon les informations obtenues, l'étape des validations à l'égard des logements abordables privés, effectuée par l'arrondissement, n'avait pas encore été effectuée.

Nous sommes d'avis que l'efficacité du suivi exercé par la Direction de l'habitation sur l'obtention de ce type de garantie dépend d'une bonne communication avec l'ensemble des arrondissements. L'obtention des garanties par la Direction de l'habitation repose en effet sur l'accomplissement de plusieurs étapes manuelles effectuées par elle et par les arrondissements et implique que tous collaborent. Nous croyons qu'il serait pertinent de mettre en place des mécanismes automatisés pour que la Direction de l'habitation puisse être informée promptement du dépôt des demandes de permis de construction, pour les projets d'inclusion de logements abordables privés, en vue de garantir la réalisation de ce type de logements.

VERSEMENTS DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES

Les ententes d'inclusion prévoient à quel moment les contributions financières sont versées par le promoteur, lorsque cette option est retenue pour le volet social. Le versement de la contribution financière est exigé peu de temps après l'adoption des modifications réglementaires. Rappelons qu'il n'y a pas de contributions financières pour les logements abordables privés.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons comparé le délai exigible selon les ententes d'inclusion avec la date indiquée sur les chèques visés ou les traites bancaires reçus de la part des promoteurs afin d'évaluer le respect de cette exigence. Faisant suite à nos travaux d'audit, l'exigence du délai prévu aux ententes d'inclusion, à l'égard des versements des contributions financières, a été respectée pour tous les projets.

SUIVI DES DISPOSITIONS À L'ÉGARD DES PROJETS DE LOGEMENTS SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

Des suivis de la part de la Direction de l'habitation sont faits lorsqu'il est prévu à l'entente que le promoteur réalise des logements sociaux et communautaires.

S'il est prévu que la réalisation s'effectue en mode clé en main, la Direction de l'habitation suit le délai indiqué à l'entente d'inclusion pour que le promoteur conclue une convention avec un organisme désigné par la Ville. Aussi la Ville ou un organisme peut acquérir un terrain lorsque l'entente le prévoit ou bien lorsque le promoteur indique son intention à la Ville qu'il ne réalisera pas les logements en mode clé en main. Dans ces deux cas, une date butoir pour l'acquisition du terrain est indiquée dans l'entente.

Dans le cas d'un projet clé en main ou la vente d'un terrain, l'hypothèque de 1^{er} rang est radiée lorsque des conditions prévues à l'entente d'inclusion surviennent (voir la section 3.2.). Un suivi doit aussi être effectué sur cet aspect.

Nous avons examiné les ententes d'inclusion pour lesquelles il y avait des engagements pour le volet social et communautaire, à savoir les délais pour conclure des conventions clés en main ou la vente de terrain. Nous nous sommes assuré qu'un suivi était effectué en respectant les dispositions prévues.

Dans notre échantillon, 4 projets sur 12 comportent de telles dispositions. Pour 2 projets, les ententes d'inclusion prévoient la vente de terrains alors que pour les 2 autres projets, les ententes d'inclusion prévoient la réalisation de logements sociaux et communautaires. La moitié des projets examinés, soit 2 projets sur 4, ne sont pas conformes et les dérogations se détaillent comme suit :

- Pour un projet dans l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve (208 unités) le délai prévu à l'entente pour la réalisation de logements sociaux et communautaires en mode clé en main n'est pas encore arrivé à échéance. Par contre, nous avons appris que le terrain a été vendu sans que la Direction de l'habitation ou l'arrondissement aient été mis au courant comme mentionné précédemment à la section 3.2. Dans une telle situation, la Ville s'expose à un litige si elle veut prendre possession du terrain. Une garantie devait être fournie par le promoteur lors de la demande de permis de la première phase. Au moment de nos travaux, l'émission du permis était sous étude et la garantie n'était pas reçue.
- Pour un projet dans l'arrondissement du Sud-Ouest (714 unités) la Ville a acquis un terrain dont la vente s'est conclue huit mois plus tard que l'échéance prévue. La Direction de l'habitation n'a pas été en mesure de fournir des explications quant à ce retard.

Bien que la Direction de l'habitation prévoit dorénavant d'entreprendre les démarches plus tôt pour acquérir des terrains, celle-ci doit définir clairement le moment où ces démarches doivent débiter afin de sécuriser des terrains pour des projets de logements sociaux et communautaires.

SUIVI DE LA VALIDITÉ DES GARANTIES FINANCIÈRES

1. Logements sociaux et communautaires

Des garanties financières doivent être exigées pour la contribution financière et ne sont pas conservées sur une longue période puisque son versement est effectué peu de temps après la signature de l'entente d'inclusion.

Les suivis concernant les lettres de garanties financières sont majoritairement en lien pour le volet des logements abordables privés, ci-après.

2. Logements abordables privés

La Direction de l'habitation effectue un suivi sur le déroulement des projets afin de s'assurer d'avoir en sa possession des garanties financières valides. Elle utilise un système où l'échéance des garanties est consignée. Des alertes sont programmées avant l'échéance de la validité des garanties afin de les renouveler si le projet est toujours en cours ou que la Direction de l'habitation n'a pas terminé les validations des logements abordables privés réalisés.

En effet, si les logements abordables privés sont réalisés, la Direction de l'habitation effectue les validations nécessaires afin d'assurer que les unités abordables respectent les critères de conformité indiqués dans l'entente d'inclusion. La Direction de l'habitation exécutera la lettre de garantie financière à l'égard des logements abordables non conformes.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons demandé les garanties financières à l'égard des projets en cours ou terminés afin de nous assurer que la Ville disposait de garanties valides.

Faisant suite à l'examen des garanties financières nous pouvons conclure que la Direction de l'habitation dispose de garanties valides pour les projets en cours et qu'à l'égard des projets terminés les actions prises par celle-ci ont été adéquates (de libérer ou d'exécuter les garanties).

RECOMMANDATION

3.3.1.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de revoir le processus d'obtention des garanties financières à l'égard des logements sociaux, communautaires et des logements abordables privés pour les projets issus de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables*, afin de protéger la Ville en cas de non-respect des engagements pris par les promoteurs.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.1.B. *Service de l'habitation*
Un outil informatique pour la gestion des engagements et des garanties afférents à la Stratégie d'inclusion est requis pour ce faire et a déjà fait l'objet d'une demande au Service des technologies de l'information. Cependant, considérant l'adoption du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux d'ici la fin 2019, une demande de priorisation sera à nouveau transmise au Service des technologies de l'information. (Échéancier prévu : juin 2019 à la suite de l'avis de motion sur le règlement)

3.3.2 STRATÉGIE LOCALE

3.3.2.A CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Le processus décrit pour la *Stratégie Ville* s'applique également pour la stratégie locale à l'exception du fait que c'est à l'arrondissement que revient la responsabilité d'obtenir les garanties et de suivre celles-ci.

Pour les projets de 82 et de 271 unités (plein droit), nous n'avons noté aucune dérogation pour le volet social et communautaire.

Pour le volet abordable privé, seul le projet de 82 unités s'appliquait et aucune dérogation n'a été notée.

3.4. FONDS DE CONTRIBUTION À L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES NOUVEAUX PROJETS RÉSIDENTIELS

3.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

À l'origine, la *Stratégie Ville*, adoptée en 2005, favorisait « l'inclusion sur site » ou si non possible, « l'inclusion hors site » de logements abordables. Après quelques années de mise en œuvre de la Stratégie, des difficultés d'application sont survenues pour certains projets de développement incompatibles avec l'inclusion sur site ou lorsque l'inclusion hors site n'était pas possible. Ces situations ont amené les parties à négocier le versement de contributions financières pour se conformer à la *Stratégie Ville*. En 2011, le Directeur général de l'époque avait alors donné un mandat à la Direction de l'habitation pour entreprendre une réflexion sur la situation. Aux termes des travaux, la création d'un Fonds de contributions à l'inclusion a été adoptée par le comité exécutif le 14 mars 2012. À ce moment, le fonds devait être temporaire en attendant l'adoption de modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dont la mise en place d'un fonds réglementaire.

Deux comptes ont été créés dans le cadre de ce fonds. Un aux seules fins du logement social et communautaire (un compte d'agglomération) et un autre aux seules fins du logement abordable privé ou pour les familles (un compte Ville). Une comptabilité distincte est tenue pour chaque arrondissement afin d'en refléter la provenance.

Lors de la création du fonds, les modalités de dotation et d'utilisation du fonds étaient les suivantes :

Dotation du fonds

- Logement social et communautaire :
 - Les contributions résultent de négociations en vertu de la stratégie, y compris les projets issus de stratégies locales;

- Chaque contribution est accompagnée d'une lettre d'engagement (une entente d'inclusion) du donateur confirmant qu'elle est destinée aux seules fins de réalisation de logements sociaux et communautaires.
- Logements abordables privés ou pour les familles :
 - Les contributions proviennent de l'encaissement de lettres de garantie bancaire, fournies par les promoteurs dans le cadre d'accords de développement (ou d'ententes d'inclusion) pour la réalisation de logements abordables ou pour les familles et dont les conditions n'ont pas été respectées.

Utilisation du fonds

- Logement social et communautaire :
 - En priorité pour l'achat d'immeubles (des terrains ou des bâtiments), spécifiquement requis pour le développement de nouveaux projets sociaux et communautaires;
 - En second lieu, pour compléter le montage financier de projets en élaboration.
- Logements abordables privés ou pour les familles :
 - En priorité pour l'achat d'immeubles (des terrains ou des bâtiments), spécifiquement requis pour le développement de nouveaux logements privés abordables ou pour les familles;
 - Pour le financement de subventions pour des projets de logements abordables privés ou pour les familles.

D'autres modalités de gestion y étaient aussi prévues :

- Chaque utilisation du fonds fait l'objet d'un dossier décisionnel préparé par la Direction de l'habitation, faisant état des détails du projet auquel les sommes sont destinées;
- L'arrondissement d'où provient la contribution est invité à intervenir dans le dossier. Il est à noter que depuis les travaux sur la simplification du processus décisionnel (en 2015), les intervenants aux dossiers décisionnels sont devenus « parties prenantes », ce qui signifie qu'ils ont accès en lecture seulement aux dossiers décisionnels et ont la possibilité de communiquer, s'il y a lieu avec le responsable;
- L'utilisation du fonds doit être approuvée selon les règles de délégation de pouvoirs en vigueur;
- Les contributions provenant d'un arrondissement peuvent être utilisées dans un autre arrondissement à la condition que les deux arrondissements concernés donnent leur accord au dossier décisionnel;
- Le comité exécutif et les arrondissements sont informés périodiquement des contributions reçues, des sommes utilisées et de l'état général du fonds.

Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné l'importance des sommes qui ont été versées au fonds et des sommes utilisées depuis sa création. Nous avons aussi examiné l'efficacité des contrôles en place pour nous assurer que la dotation et l'utilisation du fonds respectaient les modalités prévues, et ce, pour les projets concernant les arrondissements sélectionnés.

Tout d'abord à l'aide du tableau 3 qui suit, nous pouvons constater que pour le logement social et communautaire, les contributions financières encaissées se sont élevées à 18 978 585 \$ pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2018, auxquelles s'ajoutent 858 500 \$ pour des garanties bancaires encaissées concernant un projet situé dans l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce. Pour la même période, une somme de 3 199 451 \$ a été utilisée, ce qui représente 16 % des sommes amassées. Nous constatons également que des projets situés dans 10 arrondissements ont généré des contributions financières.

**TABLEAU 3 – FONDS DE CONTRIBUTION À L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES
DANS LES NOUVEAUX PROJETS RÉSIDENTIELS
SOMMAIRE DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES VERSÉES
ET UTILISÉES PAR ANNÉE (DE 2012 À 2018)**

	VOLET - LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE					VOLET - LOGEMENT ABORDABLE PRIVÉ				
	CONTRI- BUTIONS FINANCIÈRES ENCAISSÉES (A)	NOMBRE D'ARRONDIS- SEMENTS	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES (B)	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES ^(A) (C)	SOLDE CUMULATIF (A+B-C)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES	NOMBRE D'ARRONDIS- SEMENTS	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES	SOLDE CUMULATIF	
2012	286 000 \$	2	0 \$	0 \$	286 000 \$	0 \$		0 \$	0 \$	
2013	1 331 750 \$	5	0 \$	0 \$	1 617 750 \$	0 \$		0 \$	0 \$	
2014	2 743 870 \$	7	0 \$	175 000 \$	4 186 620 \$	260 000 \$	1	0 \$	260 000 \$	
2015	922 000 \$	7	0 \$	577 020 \$	4 531 600 \$	0 \$		0 \$	260 000 \$	
2016	3 472 123 \$	9	0 \$	1 670 000 \$	6 333 723 \$	0 \$		0 \$	260 000 \$	
2017	3 843 924 \$	10	858 500 \$	0	11 036 147 \$	480 000 \$	2	0 \$	740 000 \$	
2018	6 378 918 \$	10	0 \$	777 431 \$	16 637 634 \$	400 000 \$	2	0 \$	1 140 000 \$	
TOTAL	18 978 585 \$		858 500 \$	3 199 451 \$	16 637 634 \$	1 140 000 \$		0 \$	1 140 000 \$	

^(A) Sommes versées ou réservées suite à l'approbation du conseil d'agglomération.

Source : Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables, bilans déposés au conseil municipal et au conseil d'agglomération (années 2012 à 2018).

En ce qui concerne plus spécifiquement les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, les tableaux 4 et 5, qui suivent, présentent les contributions financières versées et utilisées par année.

**TABLEAU 4 – ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE
SOMMAIRE DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES
VERSÉES ET UTILISÉES PAR ANNÉE (DE 2012 À 2018)**

	VOLET - LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE				VOLET - LOGEMENT ABORDABLE PRIVÉ		
	CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES (A)	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES ^[A] (B)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES (C)	SOLDE CUMULATIF (A-B+C)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES	SOLDE CUMULATIF
2012	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2013	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2014	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2015	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2016	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2017	42 000 \$	0 \$	0 \$	42 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2018	1 064 500 \$	200 000 \$	0 \$	906 500 \$	0 \$	0 \$	0 \$
TOTAL	1 106 500 \$	200 000 \$	0 \$	906 500 \$	0 \$	0 \$	0 \$

^[A] Sommes versées ou réservées suite à l'approbation du conseil d'agglomération.

Source : Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables, bilans déposés au conseil d'agglomération (années 2012 à 2018).

**TABLEAU 5 – ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST
SOMMAIRE DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES
VERSÉES ET UTILISÉES PAR ANNÉE (DE 2012 À 2018)**

	VOLET - LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE				VOLET - LOGEMENT ABORDABLE PRIVÉ		
	CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES (A)	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES ^[A] (B)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES (C)	SOLDE CUMULATIF (A-B+C)	GARANTIES BANCAIRES ENCAISSÉES	UTILISATION DES SOMMES VERSÉES OU ENGAGÉES	SOLDE CUMULATIF
2012	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2013	187 500 \$	0 \$	0 \$	187 500 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2014	337 500 \$	0 \$	0 \$	525 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2015	0 \$	348 520 \$	0 \$	176 480 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2016	1 831 146 \$	0 \$	0 \$	2 007 626 \$	0 \$	0 \$	0 \$
2017	840 000 \$	0 \$	0 \$	2 847 626 \$	480 000 \$	0 \$	480 000 \$
2018	3 889 175 \$	577 431 \$	0 \$	6 159 370 \$	400 000 \$	0 \$	880 000 \$
TOTAL	7 085 321 \$	925 951 \$	0 \$	6 159 370 \$	880 000 \$	0 \$	880 000 \$

^[A] Sommes versées ou réservées suite à l'approbation du conseil d'agglomération.

Source : Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables, bilans déposés au conseil d'agglomération (années 2012 à 2018).

Pour les projets sélectionnés dans les arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et du Sud-Ouest, nous avons examiné si les contributions prévues aux ententes d'inclusion pour le volet du logement social et communautaire avaient été encaissées et comptabilisées dans le Fonds de contribution. Nous constatons que les mécanismes de contrôle en place étaient suffisants puisque nous n'avons pas retracé d'erreurs.

Toujours pour les deux arrondissements sélectionnés, nous avons examiné dans quelle mesure l'utilisation des fonds respectait les modalités de gestion prévues. Nos travaux révèlent que chaque utilisation du fonds a fait l'objet d'un dossier décisionnel préparé par la Direction de l'habitation, faisant état des détails pour lesquels les sommes ont été destinées. Selon les informations fournies dans ces sommaires décisionnels, la nature du versement respectait les modalités prévues lors de la création du Fonds de contribution. Pour les deux arrondissements, les sommes ont été utilisées aux fins suivantes :

- Dans le cas de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, une somme de 200 000 \$ a été réservée à la suite de l'approbation du conseil d'agglomération concernant le versement d'une subvention exceptionnelle pour compléter le montage

financier d'un projet en élaboration aux fins du programme Accès Logis. La nature du versement respecte les modalités prévues lors de la création du Fonds de contribution.

- Dans le cas de l'arrondissement du Sud-Ouest, une somme de 577 431 \$ a été versée suite à l'approbation par le conseil d'agglomération, en vue de l'acquisition, par voie d'expropriation ou par tout autre moyen, d'un immeuble pour y réaliser un projet de logements sociaux et communautaires. La nature du versement respecte les modalités prévues lors de la création du Fonds de contribution.

Pour ce qui est du volet – logement abordable privé, nous constatons que les sommes encaissées s'élèvent à 1 140 000 \$ pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2018 et concernaient deux arrondissements. Pour l'arrondissement du Sud-Ouest, l'encaissement des garanties bancaires a été effectué puisque les promoteurs n'ont pas produit les unités prévues dans les engagements qu'ils avaient pris. Cette situation s'est répétée pour 2 projets et concernait 88 logements prévus dans les ententes d'inclusion. Nous constatons que pour cette période il n'y a eu aucune utilisation des sommes encaissées.

Il est vrai que nos travaux d'audit ont révélé que l'utilisation des sommes respectait les modalités prévues lors de la création du Fonds de contribution, puisque les modalités étaient libellées en des termes suffisamment larges. Par contre, considérant que le versement de contributions financières est devenu une pratique plus répandue depuis l'adoption des modifications à la *Stratégie Ville* (en 2015) et depuis l'adoption de stratégies locales par les arrondissements, nous sommes d'avis qu'une réflexion devrait être entreprise sur les raisons pour lesquelles les sommes ne sont pas utilisées, notamment pour les logements sociaux. Nous croyons qu'il y aurait lieu de planifier l'utilisation des sommes en fonction des opportunités de logements sociaux (p. ex. pour repérer des terrains, pour démolir de vieux bâtiments) et des besoins plutôt que de répondre aux besoins ponctuels. Bien que les sommes soient peu élevées pour le moment, une réflexion devrait également être entreprise sur l'utilisation optimale des sommes destinées aux logements abordables privés.

RECOMMANDATION

- 3.4.B. Nous recommandons au Service de l'habitation d'entreprendre une réflexion sur les raisons pour lesquelles les sommes versées au « Fonds de contribution à l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels » sont peu utilisées, et ce, distinctement pour le volet - logements sociaux et communautaires et le volet - logements abordables privés afin de favoriser la réalisation des objectifs de la Ville en termes de soutien à la production de logements abordables et de maintien de la mixité sociale.**

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.4.B. **Service de l'habitation**

Cette réflexion est amorcée dans le cadre de l'élaboration du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux et sera rendue publique au moment du dépôt en avis de motion. Une mutualisation du fonds est prévue. (Échéancier prévu : 17 juin 2019, dépôt de l'avis de motion sur le règlement)

En ce qui concerne les sommes issues de la Stratégie d'inclusion, une analyse de leur utilisation sera produite dans le cadre du bilan de la stratégie (voir 3.5 B.). L'Office de consultation publique de Montréal mettra à la disposition du public ces informations dans le cadre des séances d'information. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.5. REDDITION DE COMPTES

3.5.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Lorsqu'une unité d'affaires met en œuvre les orientations approuvées par les instances, elle doit en suivre les progrès, les évaluer périodiquement et en rendre compte. Des mécanismes de reddition de comptes doivent être mis en place au sein de la structure pour que des décisions éclairées soient prises au moment opportun.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, l'adoption de la *Stratégie Ville* en 2005 devait contribuer à atteindre l'objectif prévu au *Plan d'urbanisme* de la Ville adopté en 2004. Selon ce plan, la Ville devait produire 60 000 à 75 000 nouveaux logements sur une période de 10 ans (de 2004 à 2014), dont 30 % de logements abordables. Cela signifie un nombre de 18 000 à 22 500 logements abordables pour la période.

Depuis 2018, l'administration municipale a annoncé sa *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*, soit 6 000 logements sociaux et 6 000 logements abordables. Pour atteindre cet objectif, la Ville mobilise un ensemble de programmes et de mesures, dont la poursuite de la stratégie actuelle et l'adoption d'un nouveau règlement pour encadrer et assurer l'inclusion de logements sociaux, abordables et familiaux.

Au cours de notre audit, nous avons donc examiné si des mécanismes de reddition de comptes périodiques permettaient d'informer adéquatement les responsables sur ces priorités.

Au moment de nos travaux, la reddition de comptes liée aux stratégies (*Stratégie Ville* et stratégies locales) concernait uniquement le bilan annuel du Fonds de contribution. En effet nous avons constaté que des bilans du Fonds de contribution ont été déposés au

conseil municipal et au conseil d'agglomération pour les années de 2012 à 2017. Il est à noter qu'au moment de nos travaux, le bilan concernant l'année 2018 n'avait pas encore été déposé au conseil d'agglomération.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté que la Direction de l'habitation est aussi en mesure de produire un bilan sur les ententes d'inclusion conclues ou à conclure. Selon les informations obtenues, l'outil permettant de produire ce bilan a été développé à l'automne 2018. C'est à la fin de décembre 2018, qu'un premier bilan couvrant l'année 2018 a été présenté au chef de division responsable et à la directrice de la Direction de l'habitation. Nous avons constaté que ce bilan présente les résultats des stratégies (*Stratégie Ville* et stratégies locales) d'inclusion spécifiquement pour l'année 2018 et aussi les résultats depuis le début de la *Stratégie Ville* (en 2005). Il présente également la contribution des stratégies à la *Stratégie de développement 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*. Le bilan produit fait donc état du potentiel de logements sociaux, communautaires et logements abordables privés pour lesquels des engagements ont été pris par les promoteurs par rapport au nombre de logements totaux des projets visés. De façon plus précise, les informations suivantes y figurent :

- Nombre d'ententes conclues;
- Nombre de logements totaux des projets visés;
- Nombre de logements sociaux prévu;
- Contributions sociales reçues ou à recevoir;
- Garanties bancaires sociales encaissées pour défaut;
- Nombre de logements abordables privés prévus;
- Garanties bancaires abordables encaissées pour défaut.

Bien que les données présentées dans ce bilan permettent d'évaluer les efforts de négociation pour conclure des ententes d'inclusion, nous constatons qu'elles ne concernent pas les résultats en termes de logements réellement mis en chantier et occupés. Pendant nos travaux d'audit, nous avons demandé de telles données, mais nous avons constaté que les applications informatiques utilisées par la Direction de l'habitation ne permettaient pas de générer de tels rapports au prix d'efforts raisonnables. Selon nous, il s'agit d'une information de gestion essentielle et primordiale pour disposer d'un portrait global, pour suivre l'atteinte des objectifs fixés et rendre des comptes.

Nous sommes d'avis qu'un bilan global et complet, présentant les résultats des Stratégies (Ville et locales), depuis leur adoption, devrait être produit à l'intention des décideurs pour leur permettre d'évaluer dans quelle mesure les objectifs d'inclusion ont été atteints, jusqu'à ce jour. Nous croyons que ce bilan global permettrait aussi d'évaluer dans quelle mesure les efforts déployés par la Direction de l'habitation et les arrondissements, en termes de négociation et de suivi des engagements ont contribué à l'atteinte des objectifs des stratégies. Advenant que les résultats ne correspondent pas à ceux prévus, nous croyons qu'il y aurait lieu de relever, s'il y a lieu, les principaux obstacles à l'application des stratégies.

Finalement, considérant que l'inclusion de logements abordables est une priorité de l'administration municipale, nous sommes d'avis que des mécanismes permanents de reddition de comptes devraient être mis en place pour informer la Direction générale et les instances sur les résultats des Stratégies (Ville et locales), incluant les logements réellement créés.

RECOMMANDATIONS

- 3.5.B.** Nous recommandons au Service de l'habitation de produire à l'intention de la Direction générale et des instances, un bilan complet sur les résultats de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* et stratégies locales depuis leur adoption démontrant dans quelle mesure les objectifs d'inclusion ont été atteints afin de permettre une prise de décisions éclairées.
- 3.5.C.** Nous recommandons au Service de l'habitation de mettre en place des mécanismes périodiques de reddition de comptes sur les résultats de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* et stratégies locales, incluant les logements réellement mis en chantier et occupés, afin de faciliter au moment opportun une prise de décisions éclairées par la Direction générale et les instances, dans la perspective d'atteindre les objectifs fixés.

RÉPONSES DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.5.B.** *Service de l'habitation*
Il est prévu qu'un bilan de la *Stratégie d'inclusion et des stratégies locales* soit rendu public lors de consultations prévues sur le projet de règlement sur l'inclusion à l'automne 2019. (*Échéancier prévu : septembre 2019*)
- 3.5.C.** *Service de l'habitation*
L'entrée en vigueur du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables et familiaux étant prévue en début 2021, une mise à jour du bilan prévu à la recommandation 3.5.B. sera mis à jour et déposé au comité exécutif. (*Échéancier prévu : décembre 2020*)
- Cependant, pour mettre en place une reddition de comptes permettant de dénombrer les logements réellement mis en chantier et occupés :
1. une colonne doit être ajoutée dans une base de données Oracle existante. Une demande formelle a été transmise au Service des technologies de l'information à cet effet en janvier 2019. (*Échéancier prévu : janvier 2019*)

2. *dès la base de données modifiée, le Service de l'habitation sera en mesure de produire une reddition de comptes sur les résultats de la Stratégie d'inclusion de logements abordables et des stratégies locales, incluant les logements sociaux réellement mis en chantier et occupés. Ces résultats seront intégrés à la reddition de comptes mensuelle déjà produite par le Service de l'habitation.*
(Échéancier prévu : reddition de comptes : dès que la base de données aura été modifiée)

4. CONCLUSION

La *Stratégie d'inclusion de logements abordables (Stratégie Ville)* a été adoptée par le comité exécutif, en 2005. Cette stratégie devait faciliter l'atteinte des objectifs de la Ville, en matière de logements abordables et d'inclusion, annoncés dans le Plan d'urbanisme de la Ville, adopté par le conseil municipal en 2004. Selon ce plan, la Ville devait favoriser la construction de 60 000 à 75 000 logements sur une période de 10 ans (de 2004 à 2014), dont 30 % de logements abordables. Cela signifie un nombre de 18 000 à 22 500 logements abordables pour la période. La stratégie visait alors l'inclusion de logements abordables (sociaux, communautaires et abordables privés) dans des projets de construction résidentiels de plus de 200 logements. Comme la Ville ne disposait pas de pouvoirs réglementaires pour imposer l'application de la *Stratégie Ville*, c'est une approche incitative qui a été adoptée par la Ville.

Au cours des premières années, l'inclusion de logements abordables dans des projets n'étant pas toujours possible, les contributions financières ont commencé à être permises. Le comité exécutif a alors adopté en 2012, la création d'un Fonds de contributions financières. Puis, en 2015, des modifications ont été apportées à la *Stratégie Ville*, dont l'application concernait les projets de construction résidentiels de plus de 100 logements et requérant des modifications réglementaires. Depuis 2012, des arrondissements ont également adopté des stratégies locales d'inclusion, pour bonifier la *Stratégie Ville*.

Plus récemment, soit en juin 2017, le gouvernement du Québec a permis à toutes les municipalités d'assujettir l'émission de permis de construction résidentielle à la conclusion d'une entente sur l'offre de logement social, abordable ou familial. Pour utiliser ce nouveau pouvoir, la Ville travaille actuellement sur l'élaboration d'un règlement.

Aussi, à la suite de la signature d'une entente avec le gouvernement du Québec en mars 2018, la Ville a obtenu le transfert des responsabilités et des budgets relatifs au développement de l'habitation sur son territoire, dont les logements sociaux et communautaires. Un des premiers dossiers auquel s'est attaquée la Ville a été la révision du programme AccèsLogis.

Forte de ces nouveaux moyens, la Ville a annoncé en 2018, sa *Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*, soit 6 000 logements sociaux et communautaires et 6 000 logements abordables privés. Pour faciliter l'atteinte de cette cible, un ensemble de mesures doivent être mises en place, dont la poursuite de la *Stratégie Ville* et des stratégies locales et l'adoption possible d'une nouvelle réglementation.

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que les pratiques de gestion pourraient être améliorées pour favoriser l'atteinte des objectifs établis par les instances autant pour la *Stratégie Ville* que pour les stratégies locales, en matière d'inclusion de logements abordables. Présentement, il est difficile d'avoir un aperçu du portrait global et de connaître précisément le degré de réalisation de logements abordables. C'est en vue de créer des

conditions favorables à l'atteinte de ces objectifs que nous recommandons entre autres à la Ville de :

- prendre des dispositions pour faciliter la mise en œuvre de la *Stratégie Ville* pour assurer une équité entre les promoteurs et une plus grande cohérence sur le territoire;
- conclure des ententes de collaboration entre la Direction de l'habitation et l'ensemble des arrondissements;
- impliquer la Direction de l'habitation dans la négociation et la conclusion des accords de développement d'un projet de construction, lorsque la *Stratégie Ville* est applicable;
- s'assurer de respecter les ententes de collaboration, particulièrement lorsqu'il s'agit d'informer au moment opportun la Direction de l'habitation d'un projet de construction résidentielle qui nécessite des modifications réglementaires;
- s'assurer de ne pas adopter des modifications réglementaires sans avoir obtenu une confirmation écrite qu'une entente d'inclusion avec le promoteur est signée;
- revoir le processus d'obtention des garanties financières, tant pour l'inclusion de logements sociaux et communautaires que pour l'inclusion de logements abordables privés;
- entreprendre une réflexion sur les raisons pour lesquelles les sommes versées au Fonds de contribution ne sont pas utilisées et définir une orientation quant au fonds;
- produire un bilan complet sur l'application de la *Stratégie Ville* et locales depuis leur adoption et de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes périodiques sur les résultats de la *Stratégie Ville* et locales, en faisant ressortir le nombre de logements abordables réellement créés (tant sociaux, communautaires qu'abordables privés).

La *Stratégie Ville* et les stratégies locales répondent à une orientation de l'administration municipale. Même si la Ville a adopté une approche incitative pour faire appliquer la *Stratégie Ville* et les stratégies locales et que beaucoup d'efforts ont été déployés, un bilan global démontrant le degré de réalisation des logements abordables découlant de ces stratégies doit être produit pour prendre des décisions éclairées. Nous croyons qu'avec la *Stratégie de 12 000 logements sociaux et abordables 2018-2021*, les objectifs sont ambitieux puisqu'ils doivent être réalisés sur une courte période. Pour favoriser l'atteinte de ces objectifs, nous sommes d'avis que l'administration municipale devrait prendre des dispositions pour faciliter la mise en œuvre de la *Stratégie Ville* de façon à assurer une uniformité sur l'ensemble du territoire de la Ville.

5. ANNEXES

5.1. OBJECTIF ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF

S'assurer que la *Stratégie d'inclusion de logements abordables (Stratégie Ville)* en vigueur ainsi que les stratégies locales en la matière sont appliquées, en vue d'atteindre les objectifs établis par les instances.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- Le type de projets visés par la *Stratégie Ville* et les stratégies locales d'inclusion de logements abordables est clairement énoncé dans les communications avec les promoteurs.
- Les rôles et les responsabilités des unités d'affaires impliquées dans la *Stratégie Ville* ainsi que dans les stratégies d'inclusion locales sont clairement définis et communiqués aux intervenants.
- Des mécanismes incitatifs sont en place pour que les promoteurs prévoient l'inclusion de logements sociaux, communautaires et abordables privés dans leurs projets de construction et concluent des ententes avec la Ville.
- Des mécanismes sont en place pour s'assurer du respect des engagements pris par les promoteurs dans les ententes d'inclusion, en termes de logements sociaux et communautaires et abordables privés.
- Lorsque l'inclusion de logements sociaux et communautaires n'est pas possible, les promoteurs contribuent financièrement au Fonds de contribution créé à cet effet, selon les modalités de gestion prévues.
- L'utilisation des sommes versées dans le Fonds de contribution de la *Stratégie Ville* respecte les modalités prévues.
- Des mécanismes de reddition de comptes sont en place concernant les résultats de la *Stratégie Ville* d'inclusion de logements abordables et sur les stratégies locales en la matière.

5.2. COMPARAISON DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES AVEC LES STRATÉGIES LOCALES D'INCLUSION POUR L'ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE ET L'ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE			
	PLAN D'ACTION POUR L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES, APPLICABLE DANS LES PROJETS DE 48 LOGEMENTS ET PLUS (MARS 2012)	STRATÉGIE LOCALE D'INCLUSION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET ABORDABLES DANS LES NOUVEAUX PROJETS RÉSIDENTIELS (MAI 2018)	STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES (STRATÉGIE VILLE) (MODIFIÉE LE 9 DÉCEMBRE 2015)
Seuils	2 seuils : <ul style="list-style-type: none"> • 48 à 100 logements; • Plus de 100 logements. 	2 seuils : <ul style="list-style-type: none"> • 5 à 149 logements; • Plus de 150 logements. 	1 seuil : <ul style="list-style-type: none"> • Plus de 100 logements.
Type de projets	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 48 et 100 logements : tous les projets de construction résidentiels; • Plus de 100 logements : projets avec modifications réglementaires ou projets cumulant au moins 100 unités sur plusieurs sites. 	Projets avec modifications réglementaires ayant trait à la : <ul style="list-style-type: none"> • densité; • hauteur; • usage. 	Projets avec modifications réglementaires importantes ayant trait à la : <ul style="list-style-type: none"> • densité; • hauteur; • usage; et permet : <ul style="list-style-type: none"> • une plus grande superficie brute; • nombre plus élevé de logements pouvant être construits.
Taux d'inclusion social et communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 48 et 100 logements : Tenue d'un registre • Plus de 100 logements : 15 % des unités du projet résidentiel 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 à 149 logements : Contribution financière privilégiée • Plus de 150 logements : 20 % des unités (gain de superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m²). 	Plus de 100 logements : <ul style="list-style-type: none"> • Terrain permettant 15 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m².
Contribution financière	<ul style="list-style-type: none"> • 48 à 100 logements : Pas de contributions. • Plus de 100 logements : 17,6 % de la superficie résidentielle totale pour des logements de 90 m² ¹⁶ X (Écart entre la valeur marchande des terrains résidentiels du secteur et 12 000 \$¹⁷). 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 à 149 logements : 20 % de taux de contribution. • Plus de 150 logements : 30 % de taux de contribution. Taux appliqué sur le gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m ² X (Écart entre la valeur marchande du secteur géographique et 12 000 \$).	Plus de 100 logements : <ul style="list-style-type: none"> • 20 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m² X (Écart entre la valeur marchande du secteur géographique et 12 000 \$).
Taux d'inclusion abordable privé	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 48 et 100 logements : Tenue d'un registre. • Plus de 100 logements : 15 % des unités du projet résidentiel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les trois seuils : 20 % des unités totales dans le projet (excluant les logements sociaux). 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 % des unités totales dans le projet (excluant les logements sociaux).
Inclusion de logements familiaux	Favorisé	Favorisé	Favorisé

¹⁶ Équivaut à un logement de deux chambres à coucher.

¹⁷ Capacité de payer des organismes communautaires en fonction du Programme AccèsLogis.

ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST			
	PLAN D'ACTION EN MATIÈRE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES PROJETS RÉSIDENTIELS (JUIN 2012)	PLAN D'ACTION EN MATIÈRE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES PROJETS RÉSIDENTIELS DU SUD-OUEST (JUIN 2016)	STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES (STRATÉGIE VILLE) (MODIFIÉE LE 9 DÉCEMBRE 2015)
Seuils	2 seuils : • Moins de 200 logements; • Plus de 200 logements.	3 seuils : • 8 à 49 logements; • 50 à 99 logements; • 100 et plus.	1 seuil : • Plus de 100 logements.
Type de projets	• Moins de 200 logements et plus de 200 logements : - Projet avec modification réglementaire; - Projet de plein droit; - Tenue d'un registre.	Projets avec modifications réglementaires ayant trait à la : • densité; • hauteur; • usage; Abandon du registre. Muet sur les projets de pleins droits.	Projets avec modifications réglementaires importantes ayant trait à la : • densité; • hauteur; • usage; et permet : • une plus grande superficie brute; • nombre plus élevé de logements pouvant être construits.
Taux d'inclusion social et communautaire	• Moins de 200 logements : - Social sur site 10 %; - Social hors site 12,5%. 10 % plein droit. • Plus de 200 logements : - Social sur site 15 %; - Social hors site 17,6 %. 15 % plein droit.	• 8 à 49 logements : - Aucune exigence. • 50 à 99 logements : - Sur site 20 %; - Hors site 20 %. • Plus de 100 logements : - Sur site 20 %; - Hors site 25 %.	Plus de 100 logements : • Terrain permettant 15 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m ² .
Contribution financière	• Moins de 200 logements : 15 % de modifications réglementaires; 10 % plein droit. • Plus de 200 logements : 20 % de modifications réglementaires; 15 % plein droit.	• 8 à 49 logements : 20 % de taux de contribution. • 50 à 99 logements : 30 % de taux de contribution. • Plus de 100 logements : 30 % de taux de contribution. Taux appliqué sur le total de la superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m ² X (Écart entre la valeur marchande du secteur géographique et 12 000 \$).	Plus de 100 logements : • 20 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel pour des logements de 90 m ² X (Écart entre la valeur marchande du secteur géographique et 12 000 \$)
Taux d'inclusion abordable privé	• Moins de 200 logements : 10% • Plus de 200 logements : 15%	• 8 à 49 logements : aucune exigence. • 50 à 99 logements : 20 % de l'ensemble des unités du projet. • Plus de 100 logements : 20 % de l'ensemble des unités du projet.	• 15 % des unités totales dans le projet (excluant les logements sociaux).
Inclusion de logements familiaux	Favorisé et arrondissement peut donner des compensations.	Favorisé	Favorisé



4.8.

ÉVALUATION DE RENDEMENT DES FOURNISSEURS ET DES ENTREPRENEURS

LE 15 MARS 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIFS

S'assurer que les évaluations de rendement à l'égard d'un fournisseur ou d'un entrepreneur sont effectuées conformément aux dispositions qui sont prévues dans la loi et la directive administrative à cet effet, et que l'information pertinente est communiquée aux décideurs pour une prise de décision éclairée.

RÉSULTATS

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

Le gouvernement du Québec adoptait en décembre 2012 le projet de *Loi 8¹* par lequel il a notamment modifié l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*² (ci-après LCV) en permettant aux municipalités de refuser, sous certaines conditions, la soumission d'un entrepreneur qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant à l'égard d'un contrat antérieur. En septembre 2013, le conseil municipal de la Ville de Montréal a adopté une résolution demandant l'évaluation de la qualité des travaux des entrepreneurs et des fournisseurs. Enfin, en novembre 2015, une « Directive³ sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » fut élaborée pour encadrer cette évaluation et de s'assurer que l'ensemble des unités d'affaires la mette en application.

Bien que des efforts aient été investis pour se conformer à l'ensemble des dispositions de cette directive, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées au regard des principaux aspects suivants :

- Certaines dispositions de la Directive sur l'évaluation de rendement comportent des ambiguïtés importantes menant à des difficultés d'interprétation et d'application;
- Plusieurs dispositions de la Directive sur l'évaluation de rendement ne sont pas appliquées;
- Les contrats visés par la Directive sur l'évaluation de rendement ne font pas tous l'objet d'une évaluation de rendement;
- Toutes les unités d'affaires auditées ne possèdent pas un outil complet de suivi des évaluations de rendement;
- Les dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant ne comprennent pas tous un échéancier incluant les délais à respecter prévus à la LCV et à la directive ainsi que les dates liées aux aspects importants du dossier;
- Le Service du greffe ne possède pas de directive précise pour le maintien et la mise à jour de la liste des firmes à rendement insatisfaisant;
- Les renseignements fournis aux décideurs dans le cadre du processus décisionnel ne rencontrent pas toutes les exigences de la directive et du « Guide – Élaboration des dossiers décisionnels (octroyer un contrat) »;
- Le « Guide – Élaboration des dossiers décisionnels » n'a pas été mis à jour pour tenir compte des modifications apportées à la directive en septembre 2018;
- Les renseignements fournis aux décideurs, qui sont par la suite déposés sur le site Web relatifs aux dossiers d'évaluation, accompagnant la liste des firmes à rendement insatisfaisant ne sont pas uniformes.

1 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q., 2012, chapitre 30.

2 *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573, paragraphe 2.0.1.

3 Directive du 4 novembre 2015 : C-RM-APP-D-15-002.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	357
2. OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	359
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	361
3.1. Application de la directive	361
3.1.1. Examen de la directive	361
3.1.2. Application des dispositions de la directive	365
3.1.2.1. Évaluation de rendement	365
3.1.2.2. Les mécanismes de contrôle	369
3.1.2.3. Le maintien et la mise à jour de la liste des firmes à rendement insatisfaisant	375
3.2. Renseignements fournis dans le cadre du processus décisionnel et sur le site Web	376
3.2.1. Fournisseurs ou entrepreneurs ayant obtenu un contrat, mais ne figurant pas sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant	376
3.2.2. Fournisseurs ou entrepreneurs ayant obtenu un contrat et figurant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant	380
3.2.3. Renseignements accompagnant la liste des firmes à rendement insatisfaisant	384
4. CONCLUSION	386
5. ANNEXE	388
5.1. Objectifs et critères d'évaluation	388



LISTE DES SIGLES

GDD

Gestion des dossiers décisionnels

LCV

Loi sur les cités et villes

PBSC

plus bas soumissionnaire conforme

RDP-PAT

Arrondissement de Rivière-des-Prairies-
Pointe-aux-Trembles

SIVT

Service des infrastructures,
de la voirie et des transports

4.8. | ÉVALUATION DE RENDEMENT DES FOURNISSEURS ET DES ENTREPRENEURS

1. CONTEXTE

Le gouvernement du Québec adoptait en décembre 2012 le projet de *Loi 8*⁴ pour lequel il a notamment modifié l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (ci-après LCV) en permettant aux municipalités de refuser, à certaines conditions, la soumission d'un entrepreneur qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant à l'égard d'un contrat antérieur. Cette disposition est entrée en vigueur par décret gouvernemental en juin 2013. Ainsi, la LCV permet aux municipalités qui le désirent de procéder à une évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs. Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, les villes ne pouvaient pas refuser les soumissions des firmes qui n'avaient pas offert de rendement satisfaisant lors de précédents contrats.

En septembre 2013, le conseil municipal de la Ville de Montréal (ci-après la Ville) a adopté une résolution demandant l'évaluation de la qualité des travaux des entrepreneurs et des fournisseurs. Plus précisément, le conseil municipal demandait de mettre en place dans les meilleurs délais le *Système d'évaluation de rendement* qui permettra de juger adéquatement de la performance et de la qualité des travaux effectués et des biens fournis.

Dans le but de tirer profit de ces nouvelles dispositions, le conseil municipal s'est déclaré compétent en septembre 2015⁵, pour une période de cinq ans, quant à l'exercice des pouvoirs liés à l'évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs. Pour exercer ce pouvoir, le conseil municipal a délégué au comité exécutif la compétence de cette évaluation en octobre 2015⁶. De même que le conseil d'agglomération a adopté un règlement intérieur⁷ sur la délégation de pouvoirs au comité exécutif, afin de permettre à ce dernier d'exercer la compétence liée à l'évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs pour les contrats concernant l'agglomération.

Bien que le conseil municipal se soit déclaré compétent pour une période de cinq ans pour l'évaluation de rendement, cette déclaration de compétence prévoit que chacune des instances conserve sa compétence à l'égard de la décision entourant l'octroi du contrat.

En novembre 2015, une « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs⁸ » fut élaborée pour encadrer cette évaluation. L'ensemble des unités d'affaires doivent mettre la directive en application. À titre d'exemple, les unités doivent inclure des clauses spécifiques à l'évaluation de rendement dans les documents d'appels d'offres, élaborer un plan de suivi pour chaque contrat, effectuer le suivi du contrat et évaluer la firme. La directive précise aussi les rôles et les responsabilités des divers intervenants liés à l'évaluation

4 Sanctionné en décembre 2012.

5 En vertu de l'article 85.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c-11.4. Résolution CM15 1107 du conseil municipal, datée du 21 septembre 2015.

6 *Règlement intérieur du conseil sur la délégation de pouvoirs au comité exécutif*, conseil municipal, règlement no 03-009, adopté le 27 janvier 2003.

7 *Règlement intérieur du conseil d'agglomération sur la délégation de pouvoirs du conseil d'agglomération au comité exécutif en matière d'évaluation de rendement*, conseil d'agglomération, règlement no RCG 15-075, adopté le 29 octobre 2015.

8 Directive du 4 novembre 2015 : C-RM-APP-D-15-002.

de rendement des firmes et décrit le processus et les étapes à suivre pour l'évaluation de rendement. Elle indique tout particulièrement que le Service de l'approvisionnement en plus d'être responsable des dossiers de contrats dont il est le porteur, est aussi responsable du contenu de la directive. Elle précise également que le Service du greffe est responsable du maintien et de la mise à jour de la liste des firmes à rendement insatisfaisant.

La Direction générale s'est appuyée sur l'article 57.1 de la *Charte de la Ville de Montréal* pour décréter que la directive s'inscrit dans le cadre d'un enjeu stratégique. De ce fait, la directive s'applique à tous les services municipaux et à tous les arrondissements de la Ville.

La directive prévoit la possibilité aux unités d'affaires de recommander aux instances, le choix du plus bas soumissionnaire conforme, même si ce dernier est sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant. Elles doivent cependant justifier ce choix par différents renseignements dont la teneur est indiquée dans la directive. En 2017 et en 2018, des modifications ont été apportées à la directive. Depuis septembre 2018, l'unité d'affaires peut maintenant considérer la nature du ou des contrats pour lesquels la firme a obtenu un rendement insatisfaisant ainsi que celle du contrat à octroyer, de même que le nombre d'évaluations de rendement insatisfaisant et satisfaisant que la firme a obtenus au cours des deux dernières années. Cette modification est importante puisque malgré le fait que la firme soit sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant, l'unité d'affaires peut lui octroyer le contrat en justifiant le fait qu'il s'agit notamment d'un contrat d'une nature différente de celui que la firme avait exécuté auparavant et pour lequel elle avait obtenu un rendement insatisfaisant.

En janvier 2016, le Service de l'approvisionnement a conçu une présentation PowerPoint afin d'exposer, aux unités d'affaires, le processus entourant l'évaluation de rendement et les responsabilités des instances. En novembre 2016, un guide relatif à l'évaluation de rendement a aussi été produit par ce service.

Ainsi, en résumé, c'est le comité exécutif qui est compétent pour l'évaluation de rendement, et ce, pour tous les dossiers de contrats de toutes les instances (p. ex. le conseil d'agglomération, le conseil municipal, le comité exécutif et le conseil d'arrondissement). Les dossiers doivent donc lui être acheminés afin que celui-ci statue sur chacun d'eux pour entériner ou refuser la décision de l'évaluateur concernant le rendement insatisfaisant de la firme visée. Toutefois, chacune des instances conserve ses compétences en ce qui concerne l'octroi du contrat, c'est-à-dire le pouvoir de refuser toute soumission ou alors d'appliquer l'exception à tout entrepreneur ou fournisseur qui se trouve sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant pour les contrats qui relèvent de sa compétence en lui donnant tout de même le contrat.

Dans les règlements de délégation de pouvoirs au comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération ont décrété que : « *...toute évaluation de rendement est réalisée par le Chef de division responsable de la gestion du contrat* ». La directive énonce la même règle. C'est donc ce dernier qui a été désigné comme étant la personne chargée de

réaliser cette évaluation dans les unités d'affaires concernées selon ce que prévoit le paragraphe 2.0.1 de l'article 573 de la LCV. C'est donc lui qui doit acheminer, par l'intermédiaire d'un sommaire décisionnel, sa décision sur l'évaluation de rendement insatisfaisant d'une firme au comité exécutif pour être entérinée ou refusée par ce dernier.

L'évaluation de rendement est réalisée à la fin du contrat sur l'ensemble de celui-ci et non sur une partie du contrat seulement.

L'encadrement administratif prévoit que :

« ...la présente directive s'applique à tous les contrats octroyés par toutes les unités d'affaires, que ce soit en acquisition de biens et de services généraux, de services professionnels et en exécution de travaux suite à un processus d'appel d'offres public. Elle s'applique aussi aux concours d'architecture et de design impliquant un octroi de 100 000 \$ et plus ou à tout autre contrat que le comité exécutif pourrait identifier. »

Depuis l'adoption de la directive par la Direction générale, plus d'une dizaine de dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant ont été transmis au comité exécutif pour être entérinés.

Lorsque le comité exécutif entérine un dossier d'évaluation de rendement insatisfaisant sur une firme, celle-ci est alors inscrite sur la liste de firmes à rendement insatisfaisant. Elle est communément appelée « Liste grise ». À ce jour, près d'une dizaine de firmes étaient inscrites sur cette liste qui est disponible sur le portail Internet de la Ville, donc accessible au public.

2. OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

En vertu des dispositions de la LCV, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur l'évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de mission de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification, ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les évaluations de rendement à l'égard d'un fournisseur ou d'un entrepreneur sont effectuées conformément aux dispositions qui sont prévues dans la LCV et dans la directive administrative à cet effet, et que l'information pertinente est communiquée aux décideurs pour une prise de décision éclairée.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1, du Manuel de CPA Canada – Certification et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du Code de déontologie des comptables professionnels agréés, 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 de novembre 2015 au 30 septembre 2018, mais pour certains aspects, des données antérieures à ces années ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de juin 2018 et février 2019. Pour l'examen de l'application des dispositions de la directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs, les dossiers sélectionnés concernent des contrats reliés au domaine de la construction.

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

- Le Service du greffe;
- Le Service de l'approvisionnement;
- Le Service des infrastructures, de la voirie et des transports (SIVT);
- L'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles (RDP-PAT);
- L'arrondissement de Verdun.

Il est important de préciser qu'entre la fin de la réalisation de nos travaux d'audit et la publication de ce rapport, la Ville a procédé à une réorganisation de certains services de la Ville. Étant donné que nos constats portent sur la période précédant cette réorganisation, le nom du service de cette époque est utilisé dans ce rapport. Nos recommandations sont toutefois adressées au service en fonction de cette réorganisation. Le tableau 1 présente la concordance entre l'ancien et les nouveaux services concernés dans le cadre de cet audit. Les autres services, les directions ou les divisions visés par cet audit, mais non mentionnés dans ce tableau n'ont pas fait l'objet d'une réorganisation au 1^{er} janvier 2019.

TABLEAU 1 – CONCORDANCE ENTRE LES SERVICES SOUS L'ORGANISATION 2018 ET SOUS L'ORGANISATION 2019

ORGANISATION 2018	ORGANISATION 2019
Service des infrastructures, de la voirie et des transports Direction des infrastructures Division de la réalisation des travaux	Service des infrastructures du réseau routier Direction des infrastructures Division de la réalisation des travaux
Service des infrastructures, de la voirie et des transports Division des grands projets 2	Service des infrastructures du réseau routier Direction des infrastructures Division des grands projets
Service des infrastructures, de la voirie et des transports Division des grands projets 4	Service de l'urbanisme et de la mobilité Direction de la mobilité Division de l'aménagement et des grands projets

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 chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la Direction générale ainsi qu'à chacune des unités d'affaires concernées pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leurs mises en œuvre.

Une copie du rapport final a également été transmise à la directrice générale adjointe à la Mobilité et à l'attractivité, au directeur général adjoint aux Services institutionnels, au directeur général adjoint au Service aux citoyens, à la directrice du Service de la concertation des arrondissements ainsi qu'aux directeurs et directrices des 17 autres arrondissements non visés par nos travaux d'audit, afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. APPLICATION DE LA DIRECTIVE

3.1.1. EXAMEN DE LA DIRECTIVE

3.1.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Comme nous l'avons mentionné auparavant, la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » comprend plusieurs dispositions. Or, nos travaux d'audit ont révélé une ambiguïté ainsi qu'une problématique d'interprétation qui entraînent une difficulté d'application concernant certaines de ces dispositions.

La disposition suivante concerne le champ d'application de la directive. C'est-à-dire, les catégories de contrats et la valeur de ces contrats pour lesquels une évaluation de rendement doit être réalisée.

« Évaluation des firmes

La présente directive s'applique à tous les contrats octroyés par toutes les unités d'affaires, que ce soit en acquisition de biens et de services généraux, de services professionnels et en exécution de travaux suite à un processus d'appel d'offres public. Elle s'applique aussi aux concours d'architecture et de design impliquant un octroi de 100 000 \$ et plus ou à tout autre contrat que le comité exécutif pourrait identifier. »

Selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées au Service de l'approvisionnement, ce sont les contrats de 100 000 \$ et plus qui sont visés par l'application de la directive.

L'examen de la liste des firmes à rendement insatisfaisant révèle cependant qu'un contrat de moins de 100 000 \$ a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant par un arrondissement. Dans les deux arrondissements audités, des membres du personnel nous ont mentionné leur préoccupation quant à savoir s'il fallait ou non procéder à une évaluation de rendement pour les contrats de moins de 100 000 \$ dans le cas où un processus d'appel d'offres public a été utilisé. Pour sa part, le personnel du SIVT nous a mentionné que seuls les contrats de 100 000 \$ et plus font l'objet d'une évaluation de rendement.

Il apparaît que cette disposition présente une certaine ambiguïté entraînant par le fait même une difficulté dans l'application de celle-ci. Bien qu'elle précise qu'elle s'applique aux concours d'architecture et de design impliquant un contrat de 100 000 \$ et plus, elle ne précise pas de façon claire la valeur des contrats qui font l'objet d'un processus d'appel d'offres public.

La directive comprend une autre disposition relative au champ d'application, c'est-à-dire les contrats qui sont visés par l'évaluation de rendement. Cette disposition se lit comme suit :

« Octroi des nouveaux contrats, ententes ou commandes

La présente directive s'applique à tous les nouveaux contrats, ententes ou commandes octroyés par toutes les unités d'affaires à des adjudicataires inscrits sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant suite à des appels d'offres publics, sur invitation ou de gré à gré.»

Selon cette disposition, tous les contrats, les ententes et les commandes donnés à un entrepreneur figurant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant doivent faire l'objet d'une évaluation de rendement.

À notre avis, cette disposition lorsqu'elle est lue avec la première disposition que nous avons décrite ci-dessus, présente aussi une certaine ambiguïté puisqu'elle ne précise pas la valeur des contrats visés par une évaluation de rendement. Elle fait mention de firmes

inscrites sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant à la suite de l'octroi de contrats issus d'un processus d'appel d'offres public, sur invitation ou de gré à gré.

Une autre disposition a également retenu notre attention puisque nos travaux d'audit révèlent une importante problématique d'interprétation et d'application. Cette disposition se lit comme suit :

« *Évaluation des firmes*

Les firmes sont évaluées à la fin des contrats selon la grille intégrée à l'appel d'offres. Les notes attribuées sont justifiées dans la partie commentaire du rapport. L'évaluation finale est une synthèse de l'ensemble des interventions du suivi, du début à la fin du contrat [...]. »

La directive ne précise pas la notion de « fin des contrats ». Or nos travaux d'audit mettent en évidence le fait que les unités d'affaires interprètent de façon différente cette notion. En conséquence, l'évaluation de rendement n'est pas réalisée dans la même période. Une telle situation soulève plusieurs ambiguïtés dans l'application de la directive puisque les unités d'affaires auditées l'appliquent de façon différente et non de façon uniforme.

LE SERVICE DES INFRASTRUCTURES, DE LA VOIRIE ET DES TRANSPORTS

Le personnel rencontré au SIVT nous a mentionné que l'évaluation de rendement est réalisée à l'étape de la réception provisoire⁹ des travaux (l'acceptation provisoire). Les cahiers des charges relatifs aux contrats ayant fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant indiquent d'ailleurs que pour des fins de l'évaluation de rendement, l'acceptation provisoire des travaux est considérée comme étant la fin du contrat.

L'ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES-POINTE-AUX-TREMBLES

Des membres du personnel rencontrés à l'arrondissement de RDP-PAT nous ont mentionné s'être questionnés sur la période à laquelle doit être réalisée l'évaluation de rendement. Ceux-ci avaient une interprétation différente. Un membre du personnel nous a indiqué que l'évaluation de rendement est réalisée lors de la réception définitive¹⁰ des travaux alors qu'un autre nous a mentionné privilégier la réception provisoire des travaux malgré

⁹ La réception provisoire a lieu lorsque les travaux sont acceptés provisoirement. Elle est entreprise lorsque plusieurs conditions précises sont respectées (p. ex. les travaux à corriger et les travaux à parachever, y compris ceux différés, n'empêchent pas l'ouvrage d'être prêt en tout point pour l'usage auquel il est destiné). Un certificat de réception provisoire est produit. Une lettre de réception provisoire est envoyée à l'entrepreneur (acceptant les travaux).

¹⁰ Si les travaux de construction sont entièrement exécutés et jugés acceptables lors de la première inspection, ou s'ils le sont, par suite des corrections des déficiences, le professionnel désigné (le chargé de surveillance) des travaux recommande la réception définitive des travaux de construction. Un certificat de réception définitive des travaux est produit. Une lettre de réception définitive est acheminée à l'entrepreneur.

un avis différent d'un membre d'une autre direction. En conséquence, des évaluations n'ont pas encore été réalisées malgré le fait que la réception provisoire ait été effectuée.

ARRONDISSEMENT DE VERDUN

Le personnel rencontré dans l'arrondissement de Verdun nous a donné des commentaires presque similaires à ceux reçus de l'arrondissement de RDP-PAT. Ceux-ci indiquent que l'évaluation de rendement doit être réalisée à l'étape de la réception définitive, quand tout est terminé, donc à la libération des garanties. Cependant, faisant suite à nos entrevues, le personnel nous a mentionné s'être questionné sur la période pour la réalisation de l'évaluation. Des évaluations de rendement visant certains contrats ont été réalisées en décembre 2018 à l'étape de la réception provisoire. Néanmoins, certains contrats n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de rendement malgré le fait que la réception provisoire ait été faite.

Ainsi, les unités d'affaires ont une interprétation différente de cette notion de « fin de contrat » ce qui n'est pas sans conséquence. En effet, les évaluations du rendement ne sont pas réalisées à la même période. Elles ne sont donc pas réalisées de façon uniforme sur le territoire de la Ville. Selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées dans les unités d'affaires, la date de réception définitive peut s'étendre sur quelques années après la réception provisoire, il pourrait y avoir un impact sur l'évaluation en raison de différents facteurs, notamment, le changement de personnel et le temps écoulé.

Cette disposition présente donc une problématique d'interprétation et d'application importante. Une telle situation n'est pas sans risque, puisque le calcul des délais pour le processus menant à la décision par le comité exécutif d'entériner ou non l'évaluation est fondé sur la date de fin du contrat. Une erreur dans la date de fin des travaux peut avoir des conséquences importantes et remettre en cause l'évaluation elle-même dans le cas d'un rendement insatisfaisant. L'évaluation risque donc d'être sujette à contestation de la part de la firme.

À notre avis, il est primordial qu'une révision des dispositions de la directive soit effectuée afin d'éviter toute ambiguïté et toute confusion dans l'interprétation et ainsi en faciliter l'application. Il est également important que l'application de la directive, approuvée par la Direction générale, soit uniforme sur tout le territoire de la Ville.

RECOMMANDATION

3.1.1.B. Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer de la révision de la directive afin qu'elle soit clarifiée et exemptée de toute ambiguïté et de toute possibilité d'interprétation pour faciliter une application conforme et uniforme sur tout le territoire de la Ville.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.1.B.

Direction générale

La Direction générale mandate le Service de l'approvisionnement, en collaboration avec le Service des affaires juridiques, afin de réviser la directive. Par ailleurs, le comité-projet « Évaluation des fournisseurs » formé de responsables de plusieurs unités d'affaires (services corporatifs et arrondissements) a déjà débuté les travaux.

Après la mise à jour de la directive et afin d'assurer une application conforme et uniforme, le Service de l'approvisionnement offrira à toutes les unités une formation portant sur le processus révisé. (Échéancier prévu : octobre 2019)

3.1.2. APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE

3.1.2.1. ÉVALUATION DE RENDEMENT

3.1.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

À cette étape de nos travaux, nous avons voulu vérifier si les dispositions importantes de la directive étaient appliquées par les unités d'affaires auditées.

Ces dispositions importantes concernent principalement :

- la réalisation des évaluations de rendement pour les contrats visés;
- l'utilisation de documents d'appels d'offres incluant les clauses et la grille d'évaluation relatives à l'évaluation de rendement;
- l'élaboration d'un plan de suivi pour chaque contrat : la planification en vue de l'évaluation tient compte des thèmes et des critères de la grille, mais comprend aussi les éléments qui seront vérifiés, la fréquence et les périodes des interventions, les personnes à rencontrer, les endroits à visiter, et si nécessaire, les moyens qui seront mis en œuvre pour effectuer ces vérifications;
- la confection d'un registre des interventions de suivi avec une brève description des éléments vérifiés (ce document est utilisé notamment pour le suivi, les rencontres de suivi, les communications et les différents avis);
- l'envoi des évaluations au Service de l'approvisionnement.

Afin d'effectuer cet examen, nous avons procédé à un échantillonnage de dossiers d'appels d'offres au SIVT et dans les arrondissements de RDP-PAT et de Verdun à partir de la liste des contrats de 2016 à 2018 que ces unités nous ont remis. Nous avons limité

notre examen aux contrats reliés au domaine de la construction, puisque ceux-ci constituent un nombre important de contrats donnés à des fournisseurs ou des entrepreneurs par les arrondissements et la Ville et qu'ils représentent un défi élevé en ce qui concerne l'évaluation de rendement.

Nous n'avons donc pas sélectionné de contrat au Service de l'approvisionnement puisque ce service ne réalise pas d'évaluation de rendement pour cette catégorie de contrats. Pour chaque unité d'affaires, nous avons sélectionné au hasard cinq dossiers de contrats jugés terminés par les unités d'affaires.

Nous avons aussi examiné les contrats qui ont fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant de la part des deux arrondissements et du SIVT. Cependant, l'arrondissement de RDP-PAT n'a pas fait d'évaluation de rendement insatisfaisant. Sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant nous avons relevé un dossier d'évaluation réalisé par l'arrondissement de Verdun et deux dossiers d'évaluation réalisés par le SIVT.

EXAMEN DES 15 DOSSIERS DE CONTRATS SÉLECTIONNÉS

À la suite de l'examen de chaque dossier de contrat en regard des éléments des dispositions que nous avons mentionnés ci-dessus, nos travaux ont souligné le fait que certaines dispositions sont appliquées dans tous les cas alors que pour d'autres dispositions, celles-ci ne sont pas toujours respectées et appliquées.

Ainsi, nous avons constaté dans le cas des trois unités d'affaires auditées que :

- les clauses dans les documents d'appels d'offres sont présentes dans tous les dossiers examinés reliés aux contrats sélectionnés;
- la grille d'évaluation est aussi présente dans tous les documents d'appels d'offres.

Cependant, nos travaux révèlent également que pour ces trois unités d'affaires :

- l'évaluation de rendement n'est pas réalisée pour certains contrats alors que le contrat est jugé terminé ou que la réception provisoire ou même définitive a été complétée;
- un plan de suivi pour chaque contrat comme l'exige la directive n'a pas été élaboré, et ce, pour tous les contrats sélectionnés. Un tel plan est important puisqu'une évaluation de rendement doit être préparée et planifiée dès le début du contrat et non seulement lorsque les premiers manquements d'un fournisseur ou d'un entrepreneur sont constatés. Il est important de bien comprendre que le rendement d'un fournisseur ou d'un entrepreneur ayant obtenu un contrat doit être évalué du début jusqu'à la fin de ce contrat et non seulement sur une partie de celui-ci;
- un registre des interventions de suivi avec une brève description des éléments vérifiés n'est pas toujours élaboré ou complet. Un tel registre est important puisqu'il permet de faire le suivi et il est relié au plan de suivi et la grille d'évaluation. Il permet d'uniformiser la documentation à produire ainsi que les évaluations du rendement;
- les évaluations ne sont pas toujours envoyées au Service de l'approvisionnement comme le requiert la directive.

EXAMEN DES TROIS DOSSIERS DE CONTRATS POUR LESQUELS UNE ÉVALUATION DE RENDEMENT INSATISFAISANTE A ÉTÉ RÉALISÉE

Pour ces dossiers, nos travaux révèlent que les clauses et les grilles d'évaluation de rendement dans les documents d'appels d'offres sont présentes. Cependant, nous n'avons pas retracé l'évidence dans les trois dossiers de contrats qu'un plan de suivi et qu'un registre des interventions de suivi complet ont été élaborés.

En outre, le Service de l'approvisionnement a reconnu que les évaluations reliées aux contrats dont il est le porteur du dossier et dont il a la responsabilité n'ont pas toutes été réalisées malgré le fait que les contrats soient terminés. Le SIVT et les arrondissements de RDP-PAT et de Verdun nous ont également mentionné que les contrats octroyés ne faisaient pas tous l'objet d'une évaluation de rendement.

D'une part, il est important que toutes les dispositions de la directive soient appliquées, et d'autre part, il est primordial que tous les dossiers de contrats visés par la directive fassent l'objet d'une évaluation de rendement, afin de donner l'assurance aux décideurs de la Ville que les travaux sont réalisés par des firmes qualifiées. Aussi, en vertu des récentes modifications apportées à la directive en septembre 2018, les évaluations, même positives, peuvent être utilisées pour la prise de décisions lors de l'octroi d'un contrat à une firme figurant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant.

RECOMMANDATION

3.1.2.1.B. Nous recommandons au Service des infrastructures du réseau routier, au Service de l'urbanisme et de la mobilité, au Service de l'approvisionnement et aux arrondissements de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et de Verdun, de s'assurer de l'application de l'ensemble des dispositions de la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs », pour donner l'assurance aux décideurs que les travaux sont réalisés par des firmes qualifiées.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.2.1.B. *Service des infrastructures du réseau routier*
Suite à l'émission de la Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015, le Service des infrastructures du réseau routier a préparé et appliqué des procédures internes pour s'y conformer.

Le présent rapport d'audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place par le Service des infrastructures du réseau routier demandées au présent rapport d'audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions. Soulignons que deux ressources du Service des infrastructures du réseau routier participent à la révision de la directive. (Échéancier prévu : trois mois après le dépôt de la révision de la directive)

Service de l'urbanisme et de la mobilité

La Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015 a été appliquée au Service de l'urbanisme et de la mobilité et des procédures internes ont été préparées pour s'y conformer.

Étant donné que le présent rapport d'audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place par le Service de l'urbanisme et de la mobilité demandées au présent rapport d'audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions. (Échéancier prévu : octobre 2019)

Service de l'approvisionnement

Considérant la situation actuelle (volume important de dossiers de plus de 100 000 \$), les unités d'affaires n'ont pas la capacité d'effectuer toutes les évaluations requises. À l'initiative du Service de l'approvisionnement, le comité-projet « Évaluation des fournisseurs », formé de responsables de plusieurs unités d'affaires (services corporatifs et arrondissements), a été convoqué. Ce comité a le mandat de mettre à jour la directive dans le but d'améliorer la performance du processus et de s'assurer de la correspondance de la directive avec la pratique opérationnelle des unités d'affaires.

De plus, le Service de l'approvisionnement a mis sur pied une nouvelle unité qui aura le mandat d'assurer le suivi des dossiers dont l'approvisionnement est porteur. (Échéancier prévu : octobre 2019)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

L'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles s'assurera de l'application de l'ensemble des dispositions de la directive pour l'ensemble des contrats qui incluent les clauses et la grille d'évaluation relatives à l'évaluation des fournisseurs.

Des précisions sur la notion de « fin de contrat » devront être données pour une application uniforme de la directive. (Échéancier prévu : mai 2019)

Arrondissement de Verdun

Un courriel sera envoyé à toutes les personnes qui doivent dans le cours de leur travail procéder à la préparation de documents d'appel d'offres, à la préparation des dossiers décisionnels pour l'octroi des contrats et à la gestion des travaux. La Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs, le fichier « rapport évaluation rendement » et celui de « l'analyse conformité soumission » seront joints à ce courriel.

Les points importants seront alors soulevés :

- La vérification, avant l'octroi du contrat, de l'inscription du soumissionnaire ou nom sur la liste des fournisseurs à rendement insatisfaisant;*
- L'obligation d'effectuer l'évaluation positive ou négative des fournisseurs;*
- L'obligation d'effectuer un plan de suivi afin de bien documenter cette évaluation et de respecter les dates butoirs dans la transmission de celle-ci. (Échéancier prévu : mai 2019)*

3.1.2.2. LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE**3.1.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS**

Nous avons aussi examiné les mécanismes de contrôle en place permettant de s'assurer de l'application des dispositions de la directive.

Nos travaux d'audit ont démontré que le SIVT et les arrondissements de RDP-PAT et de Verdun utilisent des fichiers de listes de contrats comprenant différents renseignements, notamment, le numéro d'appel d'offres, l'objet des travaux et la date d'octroi. Bien que ces fichiers soient fort utiles pour le suivi des contrats, ceux-ci nous apparaissent incomplets pour le suivi de l'évaluation de rendement. En effet, ces outils n'indiquent pas, pour chaque contrat, que :

- l'évaluation a été effectuée, la date de l'évaluation, l'étape de l'évaluation (p. ex. la réception provisoire);
- l'évaluation a été envoyée au Service de l'approvisionnement, qu'elle a été validée et signée par le chef de division.

Nous croyons qu'il est important que de tels outils puissent être utilisés par le chef de division pour le suivi de la réalisation des évaluations du rendement, notamment pour savoir si l'évaluation est réalisée et une fois approuvée, envoyée au Service de l'approvisionnement.

La directive prévoit des délais (les mêmes délais qui sont indiqués dans la LCV¹¹) en lien avec le processus d'évaluation de rendement insatisfaisant :

- 1) le rapport d'évaluation doit être transmis au fournisseur ou à l'entrepreneur dans les 60 jours de la fin du contrat;
- 2) le fournisseur ou l'entrepreneur a 30 jours pour répondre au rapport du rendement insatisfaisant;
- 3) un délai de 60 jours est laissé à l'unité d'affaires pour revoir son évaluation et infirmer sa décision ou maintenir sa décision et l'envoyer au comité exécutif pour être entérinée ou refusée. Le délai de ce processus est de 150 jours incluant la décision du comité exécutif.

Or, bien que des délais et que des dates aient été mentionnés dans les dossiers décisionnels, l'examen des dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant préparés par l'arrondissement de Verdun et le SIVT n'ont pas permis de retracer l'évidence qu'un échéancier indiquant les différents délais à respecter selon la directive et la LCV (p. ex. l'envoi à l'entrepreneur, la réception de ses commentaires et l'envoi au comité exécutif) incluant les dates liées aux aspects importants du dossier d'évaluation (p. ex. la date de fin de contrat, la date de l'évaluation de rendement, la date d'envoi de l'évaluation à l'entrepreneur, la date de réception des commentaires, la date de réponse et la date d'envoi au comité exécutif) accompagne toujours ces dossiers. À notre avis, un échéancier représente un outil important tout particulièrement pour les dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant puisque le non-respect des délais représente un risque de contestation et de rejet de l'évaluation.

En ce qui concerne le Service de l'approvisionnement, celui-ci a développé une application informatisée nommée « Outil de gestion contractuelle » pour la réalisation des évaluations du rendement des dossiers dont il est le porteur. Cet outil offre différents mécanismes, notamment, la planification du suivi incluant les interventions réalisées. Cette application est cependant à l'étape embryonnaire pour les contrats de construction. Elle n'est utilisée pour l'instant que par le Service de l'approvisionnement à titre de projet pilote concernant certains contrats d'approvisionnement. Ce dernier souhaite étendre l'application de cet outil informatisé aux autres unités d'affaires concernées par des évaluations du rendement. Cela nous apparaît être une bonne initiative.

Le personnel de ce service nous a mentionné qu'une reddition de comptes est prévue pour 2020 en ce qui concerne l'évaluation de rendement. Cependant, pour le moment, plusieurs activités liées à l'évaluation de rendement sont encore réalisées manuellement, ce qui ne facilite pas la préparation de cette reddition de comptes. En outre, nous croyons qu'afin de faciliter et de rendre cette reddition de comptes plus complète, un bilan de l'application de la directive par les unités d'affaires de la Ville, devrait être préparé par le Service de l'approvisionnement. Un tel bilan pourra fournir un portrait plus global

¹¹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573, paragraphe 2.0.1.

de la situation concernant l'application de la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » à l'échelle de la Ville.

Nos travaux d'audit ont aussi souligné des lacunes dans la connaissance des dispositions de la directive. De fait, le personnel rencontré au SIVT et dans les deux arrondissements ne connaissent pas tous correctement, l'ensemble des dispositions de la directive. À titre d'exemple, les dispositions relatives à l'élaboration d'un plan de suivi et d'un registre des interventions sont moins connues. Or, puisque nous avons recommandé à la Direction générale de réviser les dispositions de la directive, nous croyons que du même coup, une fois la révision effectuée et les modifications apportées, le Service de l'approvisionnement devrait aussi examiner la possibilité de relancer sa formation sur l'évaluation de rendement afin d'insister sur les éléments moins connus et sur les dispositions nouvellement modifiées.

RECOMMANDATIONS

- 3.1.2.2.B. Nous recommandons au Service des infrastructures du réseau routier, au Service de l'urbanisme et de la mobilité¹² et aux arrondissements de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et de Verdun de se doter d'un mécanisme de suivi relatif à l'évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs afin de permettre un suivi complet des activités entourant cette évaluation.**
- 3.1.2.2.C. Nous recommandons au Service des infrastructures du réseau routier, au Service de l'urbanisme et de la mobilité¹³ et aux arrondissements de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et de Verdun, de préparer pour chaque dossier d'évaluation de rendement insatisfaisant d'un fournisseur ou d'un entrepreneur, un échéancier incluant les délais à respecter et les différentes dates liées aux aspects importants du dossier d'évaluation, afin de s'assurer du respect des délais prévus à la directive et à la loi.**
- 3.1.2.2.D. Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de poursuivre l'initiative amorcée concernant l'« Outil de gestion contractuelle », afin de le rendre disponible à l'ensemble des unités d'affaires concernées par les évaluations de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs, pour permettre une uniformisation des meilleures pratiques.**

¹² La Division des grands projets – 4 qui relevait du SIVT fait maintenant partie du Service de l'urbanisme et de la mobilité. Des dossiers de contrats et d'évaluation de rendement sous la responsabilité de cette division ont été sélectionnés et examinés dans le cadre de l'audit. Dans le cadre de ses activités, cette division continue à effectuer des évaluations du rendement des firmes.

¹³ Idem.

3.1.2.2.E. Nous recommandons au Service de l’approvisionnement de réaliser un bilan de l’application de la « Directive sur l’évaluation de rendement des fournisseurs » à l’échelle de la Ville afin d’obtenir un portrait plus complet en vue de la reddition de comptes prévue en 2020.

3.1.2.2.F. Nous recommandons au Service de l’approvisionnement de relancer la formation sur l’évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs aux unités d’affaires concernées une fois la directive révisée afin que ces unités puissent bénéficier d’une mise à jour et d’un approfondissement de certaines dispositions.

RÉPONSES DES UNITÉS D’AFFAIRES

3.1.2.2.B. Service des infrastructures du réseau routier

Suite à l’émission de la Directive sur l’évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015, le Service des infrastructures du réseau routier a préparé et appliqué des procédures internes pour s’y conformer.

Le présent rapport d’audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place, par le Service des infrastructures du réseau routier, demandées au présent rapport d’audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions. Soulignons que deux ressources du Service des infrastructures du réseau routier participent à la révision de la directive.

Tout au moins, le Service des infrastructures du réseau routier adaptera son outil de gestion de projet afin de documenter le nombre d’évaluations réalisées et les dates d’envoi des évaluations au Service de l’approvisionnement. (Échéancier prévu : trois mois après le dépôt de la révision de la directive)

Service de l’urbanisme et de la mobilité

La Directive sur l’évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015 a été appliquée au Service de l’urbanisme et de la mobilité et des procédures internes ont été préparées pour s’y conformer.

Étant donné que le présent rapport d’audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place par le Service de l’urbanisme et de la mobilité demandées au présent rapport d’audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions.

Nonobstant le délai de trois mois demandé, le Service de l'urbanisme et de la mobilité adaptera entre temps son outil de gestion de projet afin de documenter le nombre d'évaluations réalisées et les dates d'envoi des évaluations au Service de l'approvisionnement.

(Échéancier prévu : octobre 2019)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

L'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles va bonifier les fichiers de suivi de contrat en ajoutant les informations sur l'évaluation du rendement en attendant la mise en place d'une application informatisée par le Service de l'approvisionnement.

(Échéancier prévu : décembre 2019)

Arrondissement de Verdun

Nous avons ajouté un onglet dans le fichier « rapport évaluation rendement », utilisé pour l'évaluation des fournisseurs lors des travaux, et ce afin d'avoir un plan de suivi et ainsi valider les éléments qui doivent être vérifiés avec les dates butoirs et/ou fréquences requises. Les commentaires, avis et notes pourront y être ajoutés afin de bien documenter le suivi de l'évaluation. (Échéancier prévu : complété)

3.1.2.2.C. Service des infrastructures du réseau routier

Suite à l'émission de la Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015, le Service des infrastructures du réseau routier a préparé et appliqué des procédures internes pour s'y conformer.

Le présent rapport d'audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place par le Service des infrastructures du réseau routier demandées au présent rapport d'audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions. Soulignons que deux ressources du Service des infrastructures du réseau routier participent à la révision de la directive.

Tout au moins, le Service des infrastructures du réseau routier adaptera son outil de gestion de projet afin de documenter le nombre d'évaluations réalisées et les dates d'envoi des évaluations au Service de l'approvisionnement. (Échéancier prévu : trois mois après le dépôt de la révision de la Directive)

Service de l'urbanisme et de la mobilité

La Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015 a été appliquée au Service de l'urbanisme et de la mobilité et des procédures internes ont été préparées pour s'y conformer.

Étant donné que le présent rapport d'audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place par le Service de l'urbanisme et de la mobilité demandées au présent rapport d'audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions.

Nonobstant le délai de trois mois demandé, le Service de l'urbanisme et de la mobilité adaptera entre temps son outil de gestion de projet afin de documenter le nombre d'évaluations réalisées et les dates d'envoi des évaluations au Service de l'approvisionnement. (**Échéancier prévu : octobre 2019**)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

L'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles mettra en place un échéancier pour les dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant pour assurer le respect des délais prévus à la Directive. (**Échéancier prévu : juin 2019**)

Arrondissement de Verdun

En lien avec 3.1.2.2.B le fichier comprend aussi les dates d'envoi suite aux acceptations des travaux (**Échéancier prévu : complété**)

3.1.2.2.D. Service de l'approvisionnement

Malgré que le Service des technologies de l'information soit responsable de poursuivre le développement de l'application et de son déploiement, un essai pilote (basé sur l'outil existant développé au Service de l'approvisionnement) « preuve de concept » sera effectué avec une unité d'affaires afin de valider son fonctionnement au sein d'un dossier de travaux de construction ou de service général.

Suite à cet essai, une validation sera faite auprès du Service des technologies de l'information pour assurer le déploiement de cette application. (**Échéancier prévu : décembre 2019**)

3.1.2.2.E. Service de l'approvisionnement

Le Service de l'approvisionnement fera une demande officielle à toutes les unités d'affaires pour obtenir une copie de tous les dossiers d'évaluation, satisfaisants ou à rendement insatisfaisant, qui ont été produits depuis le lancement du programme en octobre 2015. (**Échéancier prévu : juin 2019**)

Par la suite, ces données seront consolidées dans un rapport global. (**Échéancier prévu : mars 2020**)

3.1.2.2.F. Service de l'approvisionnement

Après la mise à jour de la Directive, le Service de l'approvisionnement fera parvenir aux unités d'affaires une note officielle qui les avisera qu'une nouvelle formation sur les modifications apportées à la Directive sera offerte. Cette nouvelle formation portera sur le processus et aura pour but, spécifiquement, de faire une mise à niveau sur les changements apportés à la Directive et sur certains aspects qui ont été moins bien compris par les utilisateurs. (Échéancier prévu : janvier 2020)

3.1.2.3. LE MAINTIEN ET LA MISE À JOUR DE LA LISTE DES FIRMES À RENDEMENT INSATISFAISANT**3.1.2.3.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS**

Le Service du greffe est responsable du maintien et de la mise à jour de la liste des firmes à rendement insatisfaisant. Nous avons donc voulu examiner si ce service possédait un mécanisme de contrôle afin d'assurer le maintien et la mise à jour de la liste des firmes à rendement insatisfaisant.

La directive comprend la disposition suivante :

« Le Service du greffe maintient la liste des firmes à rendement insatisfaisant. Il s'assure d'ajouter les inscriptions suite aux décisions du comité exécutif. Il s'assure de plus de retirer les noms de la liste après une période de deux années. Ces inscriptions doivent contenir le nom de la firme, le numéro du fournisseur, la résolution d'inscription, le GDD, la date de début et de fin de la période de deux ans.»

Étant donné que la Ville a choisi d'utiliser la procédure d'évaluation de rendement que le lui permet la LCV, il est important que ce maintien et que cette mise à jour soient effectués avec la plus grande rigueur, puisque les firmes ayant obtenu une évaluation de rendement insatisfaisant doivent être retirées de la liste après une période de deux années qui suivent la date d'inscription selon la directive et la LCV. Ne pas retirer les entreprises concernées de la liste selon la date exigée peut avoir des conséquences importantes pour la Ville et pour le fournisseur ou l'entrepreneur. Il est donc impératif qu'une directive précise existe et qu'il y soit indiqué les responsables et les actions à prendre selon l'échéancier prévu afin de maintenir à jour cette liste.

Le personnel rencontré au Service du greffe a reconnu ne pas avoir encore développé une procédure relative au maintien et à la mise à jour de la liste des firmes à rendement insatisfaisant, puisque les inscriptions sur la liste sont récentes pour le moment, mais il a signifié son accord à la préparation prochaine d'une telle procédure qui permettra entre autres d'identifier les responsables de façon plus précise.

RECOMMANDATION

3.1.2.3.B. Nous recommandons au Service du greffe de se doter d'une directive relative au maintien et à la mise à jour de la liste des firmes à rendement insatisfaisant afin de faciliter le suivi de la liste et d'en assurer le respect des dispositions de la loi et de la directive.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.3.B. *Service du greffe*
Actuellement, les dates de retrait d'un fournisseur sont consignées à l'agenda du chef de division et de la technicienne responsable de la mise à jour du site Internet au moment de son inscription sur la liste. À ce jour, nous avons procédé à un premier retrait.

Nous rédigerons une procédure interne au Service du greffe pour formaliser nos pratiques et, si possible, les renforcer.
(Échéancier prévu : avril 2019)

3.2. RENSEIGNEMENTS FOURNIS DANS LE CADRE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET SUR LE SITE WEB

3.2.1. FOURNISSEURS OU ENTREPRENEURS AYANT OBTENU UN CONTRAT, MAIS NE FIGURANT PAS SUR LA LISTE DES FIRMES À RENDEMENT INSATISFAISANT

3.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Afin d'évaluer dans quelle mesure les dossiers décisionnels permettent de fournir aux décideurs tous les renseignements requis avant l'octroi de contrats, les unités d'affaires sélectionnées, dans le cadre de cette mission d'audit, nous ont fourni une liste des contrats qu'ils ont octroyés au cours de la période visée par nos travaux. Nous avons ensuite sélectionné au hasard, trois contrats par unité d'affaires, en excluant de notre échantillon, les contrats qui ont été octroyés à des fournisseurs figurant sur la liste des fournisseurs à rendement insatisfaisant, le cas échéant.

Pour les neuf contrats sélectionnés, nous avons examiné les sommaires décisionnels ainsi que les dossiers décisionnels et recherché l'évidence que des vérifications avaient été effectuées et documentées en vue de valider la présence ou non de l'adjudicataire sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant.

Faisant suite à l'examen des dossiers et des sommaires décisionnels sélectionnés, nous avons constaté les résultats suivants :

TABLEAU 2 – VÉRIFICATION DE L'INSCRIPTION DE L'ADJUDICATAIRE À LA LISTE DES FIRMES À RENDEMENT INSATISFAISANT

UNITÉ D'AFFAIRES	DOSSIERS DÉCISIONNELS	RENSEIGNEMENTS FOURNIS AUX DÉCIDEURS DANS LE SOMMAIRE DÉCISIONNEL	RENSEIGNEMENTS EN PIÈCE JOINTE AU SOMMAIRE DÉCISIONNEL	VÉRIFICATION DE LA LISTE DES FOURNISSEURS À RENDEMENT INSATISFAISANT EFFECTUÉE
Service des infrastructures, de la voirie et des transports	A	Non	Non	Pas d'évidence
	B	Oui	Non	Oui
	C	Oui	Non	Oui
Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles	D	Oui	Oui	Oui
	E	Non	Oui	Oui
	F	Non	Oui	Oui
Verdun	G	Oui	Non	Oui
	H	Oui	Non	Oui
	I	Non	Non	Pas d'évidence
TOTAL		OUI : 5 ; NON : 4	OUI : 3 ; NON : 6	OUI : 7

Ainsi, dans cinq cas sur neuf, nous avons été en mesure de constater que le sommaire décisionnel avait été documenté au regard de l'information consistant à confirmer que l'adjudicataire ne figurait pas sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant.

Par ailleurs, l'arrondissement de RDP-PAT, s'est doté d'un formulaire d'évaluation de la conformité des soumissionnaires dans lequel, une vérification de la liste des firmes à rendement insatisfaisant est prévue. Bien que l'information concernant la vérification ne soit pas divulguée dans le corps même du sommaire décisionnel dans deux cas, nous sommes tout de même en mesure d'obtenir l'évidence que la vérification a été effectuée dans tous les cas.

Pour ce qui est du SIVT et de l'arrondissement de Verdun, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir l'évidence qu'une vérification pour deux dossiers avait été effectuée sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant pour s'assurer que les adjudicataires des contrats octroyés n'y figuraient pas, que ce soit par le biais du sommaire décisionnel ou par une pièce jointe au sommaire décisionnel.

À notre avis, il y a lieu de se doter d'un mécanisme, afin d'assurer que les vérifications requises soient effectuées et qu'elles soient documentées au sommaire décisionnel,

et ce, afin d'assurer une prise de décisions éclairées par les décideurs, et cela, afin d'éviter des retards dans la prise de décisions (advenant qu'un dossier décisionnel soit reporté à une date ultérieure parce qu'il est incomplet), ou qu'un contrat soit octroyé à une firme qui figurerait sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant qui aurait été refusé si l'information avait été connue de l'instance décisionnelle.

RECOMMANDATION

3.2.1.B. Nous recommandons au Service des infrastructures du réseau routier, au Service de l'urbanisme et de la mobilité¹⁴ ainsi qu'aux arrondissements de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles et de Verdun d'instaurer un mécanisme visant à s'assurer que les vérifications requises ont bien été effectuées, qu'elles sont documentées en conformité avec le « Guide d'élaboration des dossiers décisionnels », et ce, en vue d'une prise de décisions éclairées.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.B. Service des infrastructures du réseau routier

Suite à l'émission de la Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015, le Service des infrastructures du réseau routier a préparé et appliqué des procédures internes pour s'y conformer.

Le présent rapport d'audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place par le Service des infrastructures du réseau routier demandées au présent rapport d'audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions. Soulignons que deux ressources du Service des infrastructures du réseau routier participent à la révision de la directive. (Échéancier prévu : trois mois après le dépôt de la révision du guide)

Service de l'urbanisme et de la mobilité

La Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015 a été appliquée au Service de l'urbanisme et de la mobilité et des procédures internes ont été préparées pour s'y conformer.

¹⁴ La Division des grands projets – 4 qui relevait du SIVT fait maintenant partie du Service de l'urbanisme et de la mobilité. Des dossiers de contrats et d'évaluation de rendement sous la responsabilité de cette division ont été sélectionnés et examinés dans le cadre de l'audit. Dans le cadre de ses activités, cette division continue à effectuer des évaluations de rendement de firmes.

Étant donné que le présent rapport d'audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place par le Service de l'urbanisme et de la mobilité demandées au présent rapport d'audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions.
(Échéancier prévu : octobre 2019)

Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles

L'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles a déjà mis en place un mécanisme de vérification.

Les vérifications sont systématiquement effectuées après l'ouverture des soumissions et un formulaire d'analyse de conformité des soumissions reçues est rempli avec l'ensemble des informations.

Le formulaire est joint en pièce jointe à chaque sommaire décisionnel.
(Échéancier prévu : complété)

Arrondissement de Verdun

Nous avons ajouté une ligne au tableau « analyse conformité soumission » afin de valider que le soumissionnaire ne figure pas sur la liste des fournisseurs à rendement insatisfaisant.

Aussi dans la partie justification des dossiers décisionnels et suite à la validation des différents points de conformités la phrase suivante sera ajoutée si le soumissionnaire est conforme.

La validation de conformité a été faite pour l'ensemble des soumissions reçues (cautionnement, lettre d'engagement, licence de la RBQ, attestation de Revenu Québec, certificat d'attestation, non-prescription au registre des personnes écartées en vertu de la politique de gestion contractuelle et la liste des fournisseurs à rendement insatisfaisant et déclaration relative aux conflits d'intérêts).

Si le soumissionnaire n'est pas conforme, nous suivrons les étapes dans la Directive Évaluation du rendement des fournisseurs pour l'octroi du contrat. (Échéancier prévu : complété)

3.2.2. FOURNISSEURS OU ENTREPRENEURS AYANT OBTENU UN CONTRAT ET FIGURANT SUR LA LISTE DES FIRMES À RENDEMENT INSATISFAISANT

3.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Nous avons effectué le même exercice qu'à la section 3.2.1., mais cette fois, en ciblant des contrats d'une valeur de 100 000 \$ ou plus octroyés à des fournisseurs qui figuraient sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant. Nous avons donc voulu déterminer dans quelle mesure la directive a été mise en application pour ces cas spécifiques et si les renseignements fournis au dossier décisionnel étaient suffisants pour permettre aux décideurs de prendre une décision éclairée, avant l'octroi du contrat.

La « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » comprend cette disposition :

« L'unité d'affaires recommande pour octroi le plus bas soumissionnaire conforme (PBSC). Si, après vérification de la liste des firmes à rendement insatisfaisant il s'avère que le PBSC est sur cette liste, l'unité d'affaires dispose des alternatives suivantes :

- *Recommander aux instances le PBSC qui est sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant en justifiant ce choix notamment par l'évaluation des risques et par une analyse de l'impact du rejet de cette firme sur la concurrence, l'expertise disponible et les conditions du marché. Peuvent également être pris en considération, la nature du ou des contrat(s) pour lequel la firme a obtenu un rendement insatisfaisant ainsi que celle du contrat à octroyer, de même que le nombre d'évaluations de rendement satisfaisant ou insatisfaisant que la firme a obtenues au cours des deux dernières années. Dans un cas exceptionnel, si plus d'un PBSC est sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant, l'unité d'affaires recommande celui qu'elle a identifié comme étant le meilleur choix;*
- *Recommander aux instances le soumissionnaire suivant qui n'est pas sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant;*
- *Annuler l'appel d'offres. »*

La directive exige donc que lorsqu'un contrat est octroyé à un fournisseur ou un entrepreneur figurant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant, alors qu'il est le plus bas soumissionnaire conforme, que ce choix soit justifié en tenant compte de différents aspects.

Nous avons donc effectué une recherche par mot-clé au système de Gestion des dossiers décisionnels (GDD) pour ces firmes. Nous avons d'entrée de jeu, relevé huit firmes qui ont fait l'objet d'au moins une évaluation de rendement insatisfaisant, depuis l'entrée en vigueur de la directive jusqu'au 30 septembre 2018.

Nous avons recensé 16 contrats qui ont été octroyés à 3 des 8 firmes figurant sur cette liste. Ces contrats totalisent une valeur de près de 98 M\$. Nous avons ensuite identifié les donneurs d'ouvrage et examiné les dossiers décisionnels des contrats qui ont été

octroyés par les trois unités d'affaires sélectionnées, pour nos travaux d'audit. Les arrondissements de RDP-PAT et de Verdun n'ont octroyé aucun contrat à l'un de ces fournisseurs alors que le SIVT en a octroyé cinq, d'une valeur de près de 53 M\$.

Ainsi, pour faire suite à l'examen des dossiers décisionnels visant l'octroi de contrats à des firmes inscrites sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant par le SIVT, nous avons obtenu l'évidence que cet aspect avait été pris en compte dans la décision et que les justifications ont été divulguées au sommaire décisionnel pour quatre des cinq contrats. En ce qui concerne le cinquième contrat, nous n'avons pas retracé d'information relative au fait que le plus bas soumissionnaire conforme figurait à la liste des firmes à rendement insatisfaisant ni les raisons justifiant la recommandation de cette firme. Toutefois, la lecture de la résolution nous permet d'avoir l'évidence que le conseil municipal avait connaissance de la situation de la firme en question, mais que les motifs justifiant sa recommandation à titre d'adjudicataire malgré son inscription à la liste n'étaient pas connus des membres, puisqu'une motion avait été proposée à l'effet de suspendre la décision, le temps d'obtenir les explications requises. Ceci nous démontre que les élus n'ont pas obtenu toute l'information nécessaire leur permettant de juger du bien-fondé de la décision prise par les gestionnaires. Par ailleurs, notons que cette motion fut rejetée et le contrat, accordé malgré l'absence de justificatifs.

Il est important que les justifications, en l'occurrence les renseignements, exigés par la directive, accompagnent les documents reliés au processus décisionnel afin de permettre aux décideurs d'en prendre connaissance et pour leur permettre de prendre une décision éclairée avant d'octroyer le contrat.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Service des infrastructures du réseau routier d'instaurer les mécanismes nécessaires afin de lui permettre de s'assurer que les motifs prévus à la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » concernant l'octroi de contrats à des firmes figurant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant soient documentés, et ce, en vue d'une prise de décision éclairée de la part des décideurs et pour ne pas retarder indûment le cheminement du dossier dans le processus décisionnel.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.2.B. **Service des infrastructures du réseau routier**

Suite à l'émission de la Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs émise en 2015, le Service des infrastructures du réseau routier a préparé et appliqué des procédures internes pour s'y conformer.

*Le présent rapport d'audit recommande une révision de cette directive; il recommande également de procéder à la mise à jour du « Guide - Élaboration des dossiers décisionnels ». Dans ce contexte, les actions à mettre en place par le Service des infrastructures du réseau routier demandées au présent rapport d'audit seront identifiées et mises en place dans un délai de trois mois après ces révisions. Soulignons que deux ressources du SIRR participent à la révision de la directive. **(Échéancier prévu : trois mois après le dépôt de la révision de la Directive)***

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater par l'examen de ces dossiers une différence entre la directive et le « Guide d'élaboration des sommaires décisionnels ». La directive a été modifiée et approuvée par le Directeur général le 17 septembre 2018.

Or, la dernière version retracée du guide date du mois d'octobre 2018. En ce qui concerne les aspects reliés à l'évaluation de rendement qui se trouvent dans la section du « Guide – Octroyer un contrat », le guide cite essentiellement la disposition suivante de la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs », entrée en vigueur le 12 juillet 2017 :

« L'unité d'affaires recommande pour octroi le plus bas soumissionnaire conforme (PBSC). Si, après vérification de la liste des firmes à rendement insatisfaisant (voir la section 5.3.) il s'avère que le PBSC est sur cette liste, l'unité d'affaires dispose des alternatives suivantes :

- *Recommander aux instances le PBSC qui est sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant en justifiant ce choix notamment par évaluation de risques et par une analyse de l'impact du rejet de cette firme sur la concurrence, l'expertise disponible et les conditions du marché. Dans un cas exceptionnel, si plus d'un PBSC est sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant, l'unité d'affaires recommande celui qu'elle a identifié comme étant le meilleur choix;*
- *Recommander aux instances le soumissionnaire suivant qui n'est pas sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant;*
- *Annuler l'appel d'offres. »*

Il ne comprend donc pas les éléments de la directive issus de la modification de septembre 2018 qui concernent également d'autres aspects des renseignements à fournir aux décideurs, soient les éléments suivants :

« Peuvent également être pris en considération, la nature du ou des contrat(s) pour lequel la firme a obtenu un rendement insatisfaisant ainsi que celle du contrat à octroyer, de même que le nombre d'évaluations de rendement satisfaisant ou insatisfaisant que la firme a obtenues au cours des deux dernières années. »

Il est donc important qu'une mise à jour du guide soit réalisée afin qu'il existe une concordance avec la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs ». Et ce, afin que les unités d'affaires concernées puissent bien comprendre l'ensemble des justifications à fournir dans les sommaires décisionnels lors de l'octroi d'un contrat à une firme figurant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant. Le guide est sous la responsabilité de la Direction générale.

RECOMMANDATION

3.2.2.C. Nous recommandons à la Direction générale de procéder à la mise à jour du « Guide – Élaboration des dossiers décisionnels » (dans la section Octroyer un contrat) en ce qui concerne plus précisément, les aspects relatifs aux contrats concernant les firmes apparaissant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant, afin d'assurer une concordance avec la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » modifiée en septembre 2018.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.2.C. Direction générale
La Direction générale a mandaté le chef de division – Soutien aux instances afin de mettre à jour la section Octroyer un contrat « Guide – Élaboration des dossiers décisionnels » plus précisément, les aspects relatifs aux contrats concernant les firmes apparaissant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant assurant ainsi une concordance avec la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs ». (Échéancier prévu : octobre 2019)

3.2.3. RENSEIGNEMENTS ACCOMPAGNANT LA LISTE DES FIRMES À RENDEMENT INSATISFAISANT

3.2.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Nous avons voulu aussi examiner les documents et les renseignements accompagnant la liste des firmes à rendement insatisfaisant afin d'en vérifier l'uniformité et certains aspects du contenu. Pour ce faire, nous avons examiné les dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant préparés par les unités d'affaires auditées incluant cette fois-ci le Service de l'approvisionnement. Ce dernier a en effet réalisé un dossier à l'égard d'une firme. Le SIVT en a réalisé deux alors que l'arrondissement de Verdun a réalisé un dossier. Ces dossiers et ces documents sont tous disponibles sur le site Web de la Ville, donc accessibles au public.

Or, nos travaux révèlent qu'il n'y a pas une uniformité dans les documents transmis aux élus pour la prise de décisions relative aux dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant, lesquels documents, comme mentionnés ci-dessus, se retrouvent sur le site Web avec la liste des firmes à rendement insatisfaisant. Ces documents comprennent notamment les sommaires décisionnels, le rapport d'évaluation et d'autres documents reliés au processus d'évaluation.

Ainsi, les types de documents fournis avec le sommaire décisionnel varient d'un dossier d'évaluation à l'autre. Pour un dossier, le nombre de documents fournis avec le sommaire décisionnel est considérable. On y retrouve notamment le rapport d'évaluation, des notes d'une firme privée qui a fait le suivi du contrat, un tableau détaillé des réponses de la firme qui a fait le suivi et des réponses de la firme qui a été évaluée, les lettres de la firme qui a été évaluée, des évaluations de satisfaction fait par d'autres entreprises à l'égard de la firme qui a été évaluée, des courriels, des articles de journaux, la lettre d'envoi du rapport d'évaluation à la firme qui a été évaluée ainsi que d'autres documents. Pour d'autres dossiers, le nombre de documents fournis est un peu moindre. Pour un autre dossier, les documents fournis se résument au sommaire décisionnel et au rapport d'évaluation de rendement incluant des commentaires liés à la pondération. Nos travaux indiquent aussi que les rapports d'évaluation de rendement ne sont pas tous signés et datés par le chef de division.

À notre avis, il est important qu'il existe une uniformité dans les documents soumis aux élus puisque ceux-ci s'y réfèrent pour prendre une décision lors d'une séance du comité exécutif. Il est également important que ces documents soient complétés lorsque requis. Par exemple, que les rapports d'évaluation soient signés et datés par la personne autorisée comme l'exige la directive.

En outre, nous avons aussi examiné les renseignements fournis dans les sommaires décisionnels ainsi que certains aspects des rapports d'évaluation de rendement. À titre d'exemple, nous avons examiné les renseignements fournis concernant les délais à respecter selon la LCV (qui sont repris dans la directive), ainsi que les dates concernant ces délais pour le processus entourant l'évaluation de rendement. C'est-à-dire, la date de fin de

contrat, la date d'envoi du rapport d'évaluation à la firme et la date de réception de ses commentaires. Or, nos travaux d'audit révèlent que ces renseignements ne sont pas uniformes. Un seul dossier d'évaluation indique de façon plus complète ces délais et ces dates. Dans les autres dossiers, certaines dates ne sont pas mentionnées, à titre d'exemple, la date de fin de contrat et la date d'envoi du rapport d'évaluation au fournisseur.

L'inscription de ces dates en référence aux délais mentionnés dans la LCV (et la directive) est importante, puisqu'elle permet de rassurer les décideurs sur le respect des délais. Lesquels peuvent faire l'objet d'une contestation et entraîner le rejet de l'évaluation de rendement insatisfaisant en cas de non-respect. Sans ces dates de référence, il est difficile pour les décideurs d'évaluer si ces délais ont été respectés.

À notre avis, la Direction générale doit élaborer un mécanisme visant à s'assurer de l'uniformité des renseignements fournis dans les dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant qui sont transmis aux décideurs pour des fins d'approbation et qui par la suite, seront déposés sur le site Web de la Ville avec la liste des firmes à rendement insatisfaisant.

Il est donc important, dans la mesure du possible, d'uniformiser ces renseignements pour favoriser une meilleure équité envers les fournisseurs et les entrepreneurs.

RECOMMANDATION

- 3.2.3.B. Nous recommandons à la Direction générale d'élaborer un mécanisme visant à assurer l'uniformité des renseignements fournis dans les dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant qui sont transmis aux décideurs pour approbation et qui seront déposés par la suite sur le site Web de la Ville, afin que les décideurs disposent de tous les renseignements pertinents pour la prise de décisions et pour favoriser une meilleure équité envers les fournisseurs et les entrepreneurs.**

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.2.3.B. Direction générale**
La Direction générale a mandaté le chef de division – Soutien aux instances afin de mettre à jour le « Guide – Élaboration des dossiers décisionnels ». Un nouveau guide spécifique sera élaboré afin d'assurer l'uniformité des renseignements fournis dans les dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant qui sont transmis aux décideurs pour approbation et qui sont déposés par la suite sur le site Web de la Ville. Ce guide spécifique permettra d'assurer que les décideurs disposent de tous les renseignements nécessaires à la prise de décisions éclairées et pour favoriser une meilleure équité envers les fournisseurs et les entrepreneurs. (Échéancier prévu : octobre 2019)

4. CONCLUSION

Nos travaux d'audit révèlent que des efforts ont été déployés par le Service de l'approvisionnement, le Service des infrastructures, de la voirie et des transports (SIVT), le Service du greffe et les arrondissements, afin d'assurer le respect de la conformité aux dispositions de la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » et de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), notamment :

- les arrondissements audités et le SIVT possèdent des listes des contrats sous leurs responsabilités comprenant différents renseignements pour le suivi de ceux-ci;
- le SIVT s'est doté d'un guide de référence concernant l'évaluation de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs dans la gestion de contrats des travaux de manière à préciser de façon plus détaillée le processus entourant cette évaluation ainsi que les rôles et les responsabilités de son personnel;
- les dossiers d'évaluation de rendement insatisfaisant accompagnant la liste des firmes à rendement insatisfaisant comprennent des renseignements utiles pour les décideurs;
- le Service de l'approvisionnement développe actuellement une application informatisée pour faciliter la réalisation des évaluations de rendement des fournisseurs et des entrepreneurs.

Malgré ces efforts, nos travaux d'audit ont souligné une ambiguïté laissant place à de l'interprétation dans certaines dispositions de la « Directive sur l'évaluation de rendement des fournisseurs » ainsi que des difficultés dans l'application de celle-ci. Nos travaux ont aussi souligné l'absence d'application de certaines dispositions de la Directive sur l'évaluation de rendement. Nos travaux révèlent également que les firmes ayant obtenu un contrat visé par la directive ne font pas toutes l'objet d'une évaluation de rendement. Enfin, nos travaux mettent en évidence le fait que toute l'information pertinente n'est pas toujours communiquée aux décideurs pour une prise de décision éclairée. La Ville doit raffiner ses mécanismes et s'assurer de bien documenter l'ensemble de la démarche entourant l'évaluation de rendement. En effet, elle doit redoubler d'efforts afin de s'assurer du respect de la loi, et plus précisément, des délais prévus à la LCV et la directive concernant les étapes du processus d'évaluation de rendement insatisfaisant, sous peine de conséquences qui pourraient en résulter autant pour l'organisation que pour les fournisseurs et les entrepreneurs.

À la suite de ces constats, nous avons recommandé des correctifs pour améliorer les pratiques de gestion.

Ce processus d'évaluation de rendement permet donc à la Ville d'envisager, en toute légalité, d'exclure du marché les fournisseurs et les entrepreneurs ayant donné un rendement insatisfaisant dans le cadre de la réalisation d'un contrat. Étant donné que la Ville a choisi d'utiliser ce processus d'évaluation de rendement que la LCV lui permet, il est important que tous les contrats visés par la directive fassent l'objet d'une évaluation de rendement afin de fournir l'assurance du respect de la conformité à ses dispositions, mais également afin de rassurer les décideurs sur la qualification des firmes qui obtiennent les contrats relatifs aux nombreux travaux demandés par la Ville. Il ne fait pas de doute qu'à long terme ce processus d'évaluation de rendement favorisera pour la Ville une sélection des meilleurs fournisseurs et entrepreneurs pour la réalisation de ses nombreux travaux et activités.

5. ANNEXE

5.1. OBJECTIFS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIFS

S'assurer que les évaluations de rendement à l'égard d'un fournisseur ou d'un entrepreneur sont effectuées conformément aux dispositions qui sont prévues dans la loi et la directive administrative à cet effet, et que l'information pertinente est communiquée aux décideurs pour une prise de décision éclairée.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- Les unités d'affaires connaissent bien tous les aspects de la directive et de la loi et s'assurent de leur application pour les contrats visés.
- Les sommaires et les dossiers décisionnels permettent de fournir aux gestionnaires concernés et aux élus tous les renseignements requis avant l'octroi du contrat.



4.9.

GESTION DE LA SÉCURITÉ DANS LES ÉDIFICES MUNICIPAUX

LE 22 MARS 2019

SOMMAIRE DE L'AUDIT

OBJECTIF

S'assurer que la gestion de la sécurité dans les immeubles de la Ville de Montréal (la Ville), de même que les immeubles ou parties d'immeubles loués, s'effectue conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives régissant cette sphère d'activité, en vue d'assurer la sécurité et l'intégrité des installations et des usagers.

RÉSULTATS

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires.

Les détails de ces recommandations ainsi que notre conclusion sont décrits dans notre rapport d'audit présenté aux pages suivantes.

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de formuler leurs commentaires, lesquels sont reproduits à la suite des recommandations de notre rapport d'audit.

En 2014, la Ville s'est dotée d'une Politique¹ intitulée « Sécurité dans les édifices municipaux », où elle déclare la sécurité des usagers qui fréquentent ses installations et la protection de ses infrastructures essentielles comme un enjeu stratégique. Vu l'ampleur de son parc immobilier, il importe que la Ville établisse les bases du niveau de sécurité dont elle veut se doter. À cela s'ajoute la nécessité de mettre en place un ensemble de conditions permettant d'assurer la conformité des opérations et la protection des usagers, des biens et la continuité des opérations de la Ville. À cet égard, nous considérons que des améliorations devraient être apportées concernant les principaux aspects suivants :

- Un bilan de l'état de la sécurité dans les édifices municipaux et un plan d'action pour le déploiement à la grandeur Ville de la Politique de sécurité dans les édifices municipaux devront être soumis à la Direction générale;
- Des efforts devront être accentués pour clarifier et communiquer le partage des rôles et des responsabilités des intervenants concernés au sein des différentes unités d'affaires;
- Des normes définissant le niveau de sécurité attendu au sein des bâtiments municipaux devront être établies;
- Des études de sécurité et des programmes de sécurité adaptés aux risques de chacun des bâtiments devront être élaborés;
- Des plans de mesures d'urgence devront être élaborés et mis à jour pour chacun des bâtiments de la Ville;
- Les processus opérationnels et l'interrelation des intervenants impliqués dans la gestion de la télésurveillance des édifices devront être coordonnés et les outils technologiques afférents rehaussés;
- La gestion de la serrurerie contrôlée devra être réévaluée et faire l'objet d'encadrements et de mesures correctives pour pallier les brèches de sécurité constatées au sein des unités d'affaires auditées;
- Les activités de gardiennage devront être réévaluées de façon à ce qu'elles s'exercent conformément aux normes et aux directives qui auront préalablement été établies par la Ville;
- Des objectifs et des indicateurs devront être établis en fonction des orientations retenues pour évaluer la performance des activités opérationnelles de sécurité et en rendre compte.

¹ La Politique [C-OG- SCARM-PA-14-001] – « Sécurité dans les édifices municipaux » datant du 11 mars 2014 a fait l'objet d'une révision en mars 2016 [Réf. : C-OG-SGPI-PA-16-001].

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE	395
2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX	398
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT	400
3.1. Gouvernance en matière de sécurité dans les édifices municipaux	400
3.1.1. Mise en œuvre de la Politique de sécurité	401
3.1.2. Partage des rôles et des responsabilités	403
3.1.3. Élaboration des normes de sécurité	407
3.1.4. Réalisation d'études de sécurité et de programmes de sécurité	410
3.2. Mesures de sécurité mises en place	413
3.2.1. Plans de mesures d'urgence	414
3.2.2. Télésurveillance	425
3.2.3. Serrurerie contrôlée	436
3.2.4. Gardiennage	443
3.3. Reddition de comptes	449
4. CONCLUSION	453
5. ANNEXES	455
5.1. Objectif et critères d'évaluation	455
5.2. Rôles et responsabilités des intervenants de la Ville en matière de sécurité dans les édifices municipaux	456



LISTE DES SIGLES

BSP

Bureau de la sécurité privée

CDN-NDG

Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce

COS

Centre opérationnel de sécurité

CNPI

Code national de prévention des incendies

PGMUEM

Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux

PMU

Plan de mesures d'urgence

PPI

Plan particulier d'intervention

PSI

Plan de sécurité incendie

SGPI

Service de la gestion et de la planification immobilière

SICOS

Système d'information du Centre opérationnel de sécurité

SIM

Service de sécurité incendie de Montréal

1. CONTEXTE

La Ville de Montréal (la Ville) est propriétaire d'un important parc immobilier constitué d'un peu plus de 1 500 bâtiments dont, entre autres, des bibliothèques, des centres sportifs, des bureaux administratifs, des ateliers municipaux et même des usines de production et d'épuration des eaux.

Assurer la sécurité d'un tel parc immobilier implique la mise en place d'un ensemble de mesures² (p. ex. de prévention, de protection, d'intervention et d'urgence), ainsi qu'une gestion efficace de celles-ci, en vue de mitiger les risques qu'un incident menaçant la sécurité ne survienne (p. ex. une intrusion, un vol, un incendie, un événement violent), avec les conséquences regrettables, voire désastreuses que cela aurait sur le bien-être des usagers et sur le bon fonctionnement des opérations de la Ville.

Bien qu'aucune disposition juridique ne vise spécifiquement la « gestion de la sécurité » au sein d'un bâtiment, la Ville doit néanmoins s'assurer d'orchestrer celle-ci en conformité avec les dispositions juridiques particulières qui régissent divers volets de la sécurité, visant à protéger les occupants d'un bâtiment. Notamment :

- le *Code national de prévention des incendies* (CNPI) qui prévoit l'obligation d'élaborer un Plan de sécurité incendie (PSI) par bâtiment;
- la *Loi sur le bâtiment*³ qui exige, entre autres, d'établir un plan et une procédure d'évacuation ou encore l'existence de systèmes d'alarme conformes;
- la *Loi sur la santé et sécurité du travail*⁴ qui exige que les bâtiments soient équipés de façon à assurer la protection des travailleurs;
- le *Code criminel*⁵ en vertu duquel des poursuites peuvent être entreprises contre les organisations en cas de manquement à leurs obligations à l'égard de la santé et de la sécurité des usagers;
- la *Loi sur la sécurité privée*⁶ qui prescrit l'obligation pour les personnes responsables d'activités de sécurité de détenir un permis du Bureau de la sécurité privée (BSP)⁷.

En 2006, à la suite de plusieurs événements survenus et impliquant la sécurité dans les édifices (p. ex. la fusillade au Collège Dawson en septembre 2006), un comité

² Par exemple : un plan de sécurité incendie, des services de gardiennage, des systèmes d'alarme ou de serrurerie à haute sécurité.

³ Loi sur le Bâtiment [L.R.Q., ChapitreB-1.1], qui remplace la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics* [L.R.Q., chapitre S-3].

⁴ *Loi sur la santé et la sécurité du travail* [L.R.Q., S-2.1].

⁵ Le *Code criminel canadien* [L.R.C. 1985, ch. C-46].

⁶ *Loi sur la santé et la sécurité du travail* [L.R.Q., S-3.5].

⁷ Bureau de la sécurité privée : Organisme qui veille à l'application de la *Loi sur la sécurité privée* et qui encadre la pratique des activités de sécurité privée notamment les suivantes : le gardiennage, la serrurerie, les services-conseils en sécurité, les systèmes électroniques de sécurité.

interservices⁸ a été mis sur pied pour réaliser, à la demande du Directeur général, une étude sur la sécurité dans les édifices de la Ville à travers l'ensemble des arrondissements et des services centraux. Cette étude a notamment, permis de faire le bilan des éléments de sécurité en place au sein des bâtiments de la Ville ayant une vocation publique (p. ex. l'existence d'un plan de mesures d'urgence en cas d'incendie ou d'un système de détection contre l'intrusion, le recours à du gardiennage). Au terme de ses travaux, le comité a présenté, en août 2008, un rapport confidentiel⁹. Ce rapport comprenait notamment, un bilan de divers éléments de sécurité présents dans les bâtiments de la Ville, une évaluation sommaire de la menace et des risques (la grille de calcul des risques) et l'analyse du niveau de priorité¹⁰ devant être accordées aux bâtiments.

Selon les informations obtenues, bien que le comité interservices soulignait dans ses constatations des lacunes importantes et qu'il proposait des recommandations pour y remédier, ce rapport n'a pas eu de suite immédiate. Ce n'est que plusieurs années plus tard que la Direction générale a élaboré et adopté une politique¹¹ intitulée « Sécurité dans les édifices municipaux » (la Politique), laquelle a vu le jour en mars 2014 dans sa version initiale et révisée en mars 2016. Des modifications¹² mineures y ont alors été apportées sans que toutefois son contenu ne subisse de réels changements.

L'énoncé de la Politique mentionne clairement que la Ville reconnaît l'importance de la sécurité des employés, des citoyens et des visiteurs qui fréquentent ses installations de même que la protection de ses infrastructures essentielles et qu'elle considère qu'il s'agit là d'un « enjeu stratégique »¹³. Ainsi, en vertu de cette politique, la Ville s'engage à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer la sécurité et l'intégrité des personnes et de ses infrastructures et ainsi à :

- promouvoir une gestion proactive de la sécurité dans les édifices municipaux et dans les immeubles ou partie d'immeubles loués;
- soutenir l'élaboration, l'implantation et la mise à jour des « Programmes de sécurité » dans les édifices municipaux, en fonction des lois, des règlements et des encadrements en vigueur;
- encourager la mise en place de mécanismes qui favorisent le partage et la diffusion d'informations en matière de sécurité dans les édifices municipaux.

⁸ Le comité interservices était composé de représentants de la Division de la sécurité, du Service de la sécurité incendie de Montréal, du Service de police de la Ville de Montréal, du Service du capital et des arrondissements.

⁹ Intitulé : « Étude sur l'état de la sécurité dans les édifices municipaux – Rapport et recommandations », 13 août 2008.

¹⁰ Niveaux de priorité : Niveau 1 – Critique, Niveau 2 – Essentiel, Niveau 3 – Important, Niveau 4 – Non ciblé.

¹¹ La Politique [C-OG- SCARM-PA-14-001] – « Sécurité dans les édifices municipaux » datant du 11 mars 2014 a fait l'objet d'une révision en mars 2016 [Réf. : C-OG-SGPI-PA-16-001].

¹² La principale modification concernait la mise à jour du nom de l'unité d'affaires mandatée par la Direction générale pour coordonner l'implantation de la Politique de sécurité.

¹³ En vertu de l'article 57.1 de la *Charte de la Ville de Montréal*, l'autorité du Directeur général s'applique à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville dans le cas d'un enjeu stratégique.

La Politique de sécurité s'applique donc à toutes les unités d'affaires de la Ville, à tous ses immeubles, ainsi qu'à tous les immeubles ou des parties d'immeubles loués par celle-ci. Le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) est l'unité d'affaires désignée par la Direction générale pour notamment, proposer des orientations et des encadrements sur la sécurité dans les édifices municipaux et assurer l'élaboration et la coordination du plan d'action global de la Ville pour l'implantation de ladite Politique. Plus particulièrement, ces responsabilités incombent à la Division de la sécurité du SGPI laquelle a pour mandat d'assurer la protection des personnes, des immeubles et des biens de la Ville.

Précisons que la Politique est accompagnée d'une directive¹⁴ (la Directive) laquelle définit, les rôles, les responsabilités et la reddition de comptes en matière de sécurité dans les édifices municipaux, et ce, pour les divers intervenants au sein de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville.

Dans un autre ordre d'idée, mentionnons qu'en 2017, le SGPI a travaillé à la mise en œuvre d'un vaste chantier de regroupement visant à rapatrier sous sa responsabilité l'ensemble des activités immobilières. Notamment, outre l'entretien des bâtiments, diverses activités afférentes à la sécurité des bâtiments (p. ex. les services de gardiennage) ont également été ramenées vers le SGPI, alors que certaines d'entre elles étaient auparavant gérées individuellement par divers services centraux (p. ex. le Service de l'Espace pour la vie, le Service de l'eau, le Service de police de la Ville de Montréal). Ce chantier de regroupement au sein du SGPI, ainsi que la révision de la structure organisationnelle que cela a impliquée ont été en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018. Ainsi, en ce qui a trait à la sécurité dans les édifices municipaux, la nouvelle structure organisationnelle du SGPI intègre, entre autres, les principales modifications suivantes :

- La Division de la sécurité qui existait déjà bien avant¹⁵, relève désormais d'une direction nouvellement créée, soit la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté;
- Le Centre opérationnel de sécurité¹⁶ (COS) qui faisait autrefois partie intégrante de la Division de la sécurité a été rapatrié avec la Section centre d'appels relevant de la Direction du bureau de projet et des services administratifs. Précisons que le Centre d'appels nouvellement créé reçoit également les requêtes pour des interventions requises en cas de bris, de pannes ou de dysfonctionnement des divers équipements des bâtiments (incluant les équipements de sécurité)¹⁷.

¹⁴ Directive C-OG-GPI-D-16-001 - « Rôles, responsabilités et reddition de comptes en matière de sécurité dans les édifices municipaux ».

¹⁵ Selon les informations obtenues, la Division de la sécurité existe à la Ville depuis 1982.

¹⁶ Il est fait référence à la centrale de surveillance (872-3017) recevant notamment, les alarmes d'intrusion, les alarmes d'incendie, les alarmes en cas d'émanations de gaz nocif comme l'ammoniac.

¹⁷ Il est fait référence au centre de contact client (872-1234).

En ce qui concerne la sécurité des bâtiments, l'offre de services du SGPI vise principalement l'ensemble des services centraux de la Ville, ainsi que les neuf¹⁸ arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal. Au moment de nos travaux d'audit, le SGPI avait la responsabilité d'un peu plus de 750 bâtiments parmi les 1 500 bâtiments constituant le parc immobilier de la Ville.

Pour leur part, les arrondissements issus d'ex-villes de banlieue gèrent la sécurité des bâtiments relevant de leur compétence de façon autonome selon un mode de fonctionnement qui leur est propre et le SGPI n'intervient que sur demande. À cet égard, quelques exceptions subsistent pour divers aspects de la sécurité des bâtiments relevant de ces arrondissements dont, entre autres, le fait que certains d'entre eux soient reliés à la centrale de surveillance de la Ville soit le COS.

Considérant que c'est par milliers que des gens fréquentent les bâtiments municipaux au quotidien, la Ville a le devoir de diligence raisonnable d'assurer la protection des usagers, et de ses biens, mais également de prévoir un plan de reprise de ses opérations pour qu'il puisse être possible de permettre rapidement un retour à la normale des activités advenant qu'un événement perturbateur imprévu survienne.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

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 de la sécurité dans les édifices municipaux. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de mission de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification, soutenue par CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la gestion de la sécurité dans les immeubles de la Ville, de même que les immeubles ou parties d'immeubles loués, s'effectue conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives régissant cette sphère d'activité, en vue d'assurer la sécurité et l'intégrité des installations et des usagers. Précisons toutefois que nos travaux d'audit ont exclu les aspects suivants :

- La sécurité dans la conception de nouveaux bâtiments ou lors de rénovations majeures;
- La gestion du COS, en tant que tel;
- La gestion des cartes d'accès aux bâtiments, puisque ce volet de la sécurité a déjà fait l'objet d'un audit réalisé par notre bureau en 2011, 2012 et 2017.

¹⁸ Ces arrondissements sont les suivants : Ahuntsic–Cartierville, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, Plateau-Mont-Royal, Sud-Ouest, Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, Rosemont–LaPetite-Patrie, Ville-Marie et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 pour 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 à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ) 1, du Manuel de CPA Canada et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, 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 du 1^{er} janvier au 31 octobre 2018, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de novembre et décembre 2018. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2019.

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

- Le SGPI :
 - Direction de l'Optimisation, de la sécurité et de la propreté, Division de la sécurité;
 - Direction du bureau de projet et des services administratifs, Division des services administratifs;
 - Direction des transactions immobilières, Division des locations;
- L'arrondissement d'Anjou;
- L'arrondissement de Lachine;
- L'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (CDN-NDG).

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 chacune des unités d'affaires auditées. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de chacune des unités d'affaires concernées pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant, ainsi qu'à la Direction générale, à la direction générale adjointe des Services institutionnels, à la direction générale adjointe du Service aux citoyens et au Service de la concertation des arrondissements. Une copie du rapport final a également été transmise, à titre informatif, aux directrices et aux directeurs des arrondissements non directement visés par nos travaux d'audit, afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DANS LES ÉDIFICES MUNICIPAUX

Comme mentionné, le SGPI est l'unité d'affaires désignée par la Direction générale pour assurer la coordination du plan d'action global de la Ville dans l'implantation de la Politique de sécurité. Il est en outre, responsable de la diffusion et de l'évaluation de l'application de celle-ci par les unités d'affaires de la Ville. En effet, la Politique et la Directive qui l'accompagne prévoient qu'annuellement, chaque directeur d'arrondissement et chaque directeur de service doivent transmettre au SGPI un bilan de son plan d'action de l'année précédente et un plan d'action pour l'année en cours, visant l'élaboration, l'implantation et la mise à jour de programmes de sécurité. À cet égard, le SGPI a notamment, la responsabilité d'analyser les bilans et les plans d'action des unités d'affaires et de déposer auprès du directeur général, chaque année, un bilan global de la gestion de la sécurité dans les édifices municipaux.

La gestion de la sécurité dans les édifices municipaux repose avant tout sur la communication d'alignements clairs de la part de la haute direction quant au niveau de sécurité dont la Ville entend se doter compte tenu des exigences législatives régissant cette sphère d'activité, des particularités des bâtiments et des disponibilités budgétaires. Ainsi, la mise en œuvre de la Politique de sécurité adoptée par la Ville implique au préalable :

- de clarifier le partage des rôles et des responsabilités de l'ensemble des intervenants municipaux impliqués en vue d'assurer une coordination efficace des mesures de sécurité à mettre en place;
- d'élaborer des normes de sécurité « Normes propriétaires », afin de standardiser sa vision dans la gestion de la sécurité de ses installations, en fonction du type d'occupation;
- de procéder à des études de sécurité (p. ex. une analyse des risques, des menaces et des vulnérabilités) propres à chaque bâtiment, afin de prévoir les mesures d'urgence à mettre en place;
- de définir la nature et le contenu attendu des programmes de sécurité à mettre en place compte tenu des dispositions légales à respecter et du niveau de sécurité, dont la Ville, veut doter ses bâtiments.

Dans ce contexte, nos travaux d'audit ont consisté à examiner que la Politique de sécurité adoptée par la Direction générale de la Ville avait été mise en œuvre, et de s'enquérir de la mesure avec laquelle l'ensemble des conditions préalables à sa mise en œuvre (les énoncées ci-dessus) avait été prise en compte et déployée par le SGPI.

3.1.1. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

3.1.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Selon les informations obtenues des personnes rencontrées, à la suite de l'adoption de la Politique de sécurité en 2014, une équipe de travail intitulée « Unité de l'analyse et du soutien des programmes de sécurité » (une unité d'analyse)¹⁹ relevant de la Division de la sécurité du SGPI a été créée pour sa mise en œuvre. Dès lors, il appert que l'unité d'analyse avait amorcé la réalisation de différentes activités importantes en vue du déploiement de la Politique de sécurité, notamment :

- l'inventaire des mesures de sécurité existantes au sein des bâtiments de la Ville;
- la définition et la documentation des concepts de sécurité;
- la définition de la notion de « Programme de sécurité », de son contenu et des normes attendues par type de bâtiment;
- la planification du changement des systèmes informatiques en partenariat avec le Service des technologies de l'information.

Avec ses ressources dédiées au projet à temps plein, l'unité d'analyse n'aura eu finalement que deux ans et demi d'existence. En fait, graduellement les membres de l'équipe ont été affectés à des responsabilités jugées plus urgentes par les responsables du SGPI et finalement l'équipe mise sur pied en 2014 a été démantelée en 2016. Ainsi, bien que ce soit toujours d'actualité et qu'elle concerne un enjeu stratégique, force est de constater qu'à ce jour la Politique adoptée en 2014 n'a essentiellement pas été mise en application et qu'aucune autre ressource n'y a été spécifiquement consacrée par le SGPI. De plus, nous constatons que la Politique et la Directive qui l'accompagne, dans leur version initiale, ont été l'objet de la diffusion d'un communiqué²⁰ interne en 2014. Cependant, malgré leur révision en 2016, aucune autre mesure visant à les faire connaître et ainsi favoriser leur mise en application n'a été entreprise. D'ailleurs, nos travaux d'audit mettent en lumière le fait qu'elles sont peu ou pas connues de la plupart des intervenants rencontrés.

Selon les informations obtenues des gestionnaires et du personnel rencontrés au sein du SGPI, l'absence d'alignements clairs de la part de l'administration municipale quant au niveau de sécurité attendue pour les bâtiments municipaux, l'historique des nombreuses restructurations subies par la Division de la sécurité au cours des dernières années, le départ à la retraite de ressources d'expérience clés conjuguées au fait que le nombre de conseillers experts en sécurité soit actuellement assez restreint²¹, figurent parmi les principaux facteurs soulevés n'ayant pas favorisé le déploiement de la Politique de sécurité ni permis au SGPI d'assumer pleinement ses responsabilités à cet égard.

¹⁹ L'unité de l'analyse et du soutien des programmes de sécurité était composée de trois officiers de sécurité, d'un contremaître électricien, d'un technicien en architecture et d'un agent de technique.

²⁰ Communiqué interne n° 592, 12 mars 2014.

²¹ Au moment de nos travaux en 2018, l'équipe d'experts-conseils était composée de trois conseillers spécialistes en sécurité, d'un officier de sécurité et d'un agent-conseil.

À la lecture des documents de présentation budgétaire produits par le SGPI pour l'année 2019, nous remarquons qu'un des objectifs est de « *...revoir la politique de gestion de la sécurité dans les édifices municipaux, ainsi que les encadrements et outils afférents.* ». Dans les circonstances, nous sommes d'avis que le SGPI, à titre de mandataire, devra prendre les dispositions pour recueillir auprès de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, les informations qui lui permettront de dresser un portrait de l'état actuel de la sécurité dans les bâtiments municipaux. À cet égard, il va sans dire que l'implication de l'ensemble des intervenants au sein des unités d'affaires de la Ville devra être coordonnée. Subséquemment, il devra prendre les dispositions requises afin de connaître les orientations préconisées par la Direction générale quant au niveau de sécurité attendu pour les bâtiments municipaux et pour lui présenter ultérieurement un plan d'action, en vue de :

- proposer, le cas échéant, les modifications jugées appropriées pour l'adoption à brève échéance d'une nouvelle Politique de sécurité;
- prévoir les mécanismes à mettre en place pour communiquer et expliquer le contenu de la Politique, des encadrements et des outils afférents, afin que tous les intervenants concernés soient adéquatement informés des orientations et des mesures à prendre pour assurer la sécurité au sein des bâtiments sous leur responsabilité;
- assurer l'application et le suivi de la Politique de sécurité.

RECOMMANDATIONS

3.1.1.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les dispositions qui s'imposent pour dresser le portrait de l'état actuel de la sécurité des édifices municipaux et pour connaître les orientations de la Direction générale quant au niveau de sécurité désiré au sein de ceux-ci, et ce, afin d'assurer la mise en place des conditions nécessaires à une saine gestion de cet enjeu stratégique.

3.1.1.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, de présenter à la Direction générale, compte tenu des orientations qui auront été retenues, un plan d'action au regard de la Politique de sécurité dans les édifices municipaux de façon à favoriser à brève échéance, le dépôt des modifications jugées appropriées, les mécanismes de communication et de suivi à prévoir pour sa mise en application, et ce, afin que les mesures de sécurité nécessaires soient instaurées au sein des bâtiments municipaux.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.1.1.B. Service de la gestion et de la planification immobilière**
Après la compilation et l'analyse des données de sécurité connues, la Division de la sécurité dressera un portrait des mesures de sécurité existantes, soit le gardiennage, les mesures de sécurité physique et les mesures d'urgences. Suite à cela, une présentation de la situation actuelle et des enjeux de sécurité sera faite à la Direction générale pour fin d'orientations stratégiques. (Échéancier prévu : juin 2019)
- 3.1.1.C. Service de la gestion et de la planification immobilière**
Révision et approbation de la politique actuelle (2016) au regard des orientations données par la Direction générale. Subséquemment, cette politique fera l'objet d'un plan de déploiement pour des fins de consultations et communications auprès des arrondissements et services. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.1.2. PARTAGE DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

3.1.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

La Directive qui accompagne la Politique de sécurité définit les rôles et les responsabilités en cette matière pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville (voir l'annexe 5.2.). Notamment, il est prévu que chaque fonctionnaire responsable de la gestion d'un actif immobilier doit, entre autres, s'assurer que les immeubles dont il a la responsabilité se conforment aux normes légales et réglementaires en matière de sécurité, de la mise à jour des programmes de sécurité afférents et de leur validation par le SGPI. Comme nous en avons fait état précédemment, bien que le partage des rôles et des responsabilités ait été défini, il appert néanmoins que la Politique de sécurité est peu connue des divers intervenants et qu'à ce jour, elle n'a pas été mise en œuvre ou que très partiellement.

Par ailleurs, soulignons qu'à la suite de la mise en branle du chantier de regroupement des activités immobilières effectif depuis le 1^{er} janvier 2018, le SGPI a consacré des efforts pour arrimer l'intégration des opérations de sécurité rapatriées de divers services centraux et pour ajuster son offre de services, afin de répondre aux besoins organisationnels. Il a dès lors entrepris de clarifier les rôles et les responsabilités, par le biais de la rédaction et de la transmission à tous les services centraux (à la fin 2017 et au début 2018) d'une entente de service particularisée à chacun et intitulée « *Chantier de regroupement du SGPI – Rôles et responsabilité du SGPI pour la fonction immobilière* ». Notamment, le rôle du SGPI au chapitre de la sécurité des bâtiments y est abordé.

En octobre 2018, le SGPI a préparé un document interne à l'intérieur duquel il précise que la Division de la sécurité est responsable d'offrir à sa clientèle les services de sécurité immobilière suivants :

- L'expertise en sécurité;
- Des services de gardiennage et de patrouille;
- L'entretien des systèmes de sécurité (p. ex. l'incendie, l'intrusion);
- Les exigences propriétaires (ou normes) par type de bâtiment;
- La migration des systèmes de sécurité vers de nouvelles technologies;
- La gestion des clés sécurisées;
- L'accompagnement des occupants dans l'analyse de sécurité des bâtiments;
- La gestion des contrôles d'accès.

Or, nos travaux d'audit ont permis de relever certaines distorsions notamment, entre le contenu de l'offre de services du SGPI, celui des ententes de service transmises aux différents services centraux et les opérations qui ont cours réellement sur le terrain. Entre autres, nous constatons ce qui suit :

- Plusieurs des responsabilités mentionnées dans l'offre de services de la Division de la sécurité ne sont pas encore pleinement assumées à ce jour (p. ex. fournir les exigences propriétaires par type de bâtiment, accompagner les occupants dans l'analyse de sécurité des bâtiments);
- Les ententes de service transmises aux services centraux de la Ville stipulent que le SGPI « *...réalise des plans d'évacuation, de mesures d'urgence, de sécurité incendie et des plans particuliers d'intervention* ». Or, les représentants de cette division affirment que ces responsabilités relèvent plutôt des unités d'affaires exploitant les bâtiments et que la Division de la sécurité offre elle-même son support (une expertise) en vue de l'élaboration de ces plans et de leur approbation. À cet égard, nous constatons que cette affirmation correspond davantage au contenu de la Politique de sécurité et à la Directive en cette matière au sein desquelles la responsabilité de la mise en œuvre de la sécurité dans les bâtiments incombe aux unités d'affaires.

Qui plus est, il ressort des commentaires recensés dans le cadre de nos travaux d'audit, que plusieurs intervenants (p. ex. la Direction de la gestion de projets immobiliers, la Direction des transactions immobilières, l'arrondissement de CDN-NDG) se questionnent au regard des rôles et des responsabilités de la Division de la sécurité du SGPI ou qu'ils ignorent l'expertise et l'implication possible des représentants de cette division.

Pour ce qui est des trois arrondissements faisant partie de notre audit, les informations obtenues révèlent ce qui suit :

- Du côté des deux arrondissements issus d'ex-villes de banlieue (Anjou et Lachine) lesquels sont autonomes pour la gestion de la sécurité au sein des bâtiments relevant de leur compétence, nous constatons, qu'aucun intervenant ou unité administrative n'a spécifiquement été désignée pour assumer la responsabilité de coordonner la mise en place de l'ensemble des mesures de sécurité requises et d'en assurer le suivi au sein des bâtiments. La gestion de la sécurité des bâtiments est plutôt laissée aux mains des différentes unités administratives de l'arrondissement, sans qu'il y ait nécessairement d'uniformité, de normes ou de processus établis;
- Quant à l'arrondissement de CDN-NDG, tout comme pour les deux arrondissements issus d'ex-villes de banlieue, il n'y a pas non plus de porteur de dossiers pour assurer la coordination de la mise en place des mesures de sécurité au sein de leurs bâtiments. Rappelons que cet arrondissement issu de l'ex-ville de Montréal est visé par l'offre de services du SGPI. Or, à la lumière des informations obtenues des gestionnaires rencontrés, il appert que le SGPI n'offre pas toujours les services prévus (p. ex. des services de gardiennage, du support pour l'élaboration de plans d'évacuation, l'obtention de clés contrôlées). Conséquemment, la gestion opérationnelle de divers volets de la sécurité retombe entre les mains des employés de première ligne en arrondissement, lesquels ne possèdent pas nécessairement l'expertise requise et qui sont parfois contraints d'avoir recours à des firmes privées.

En somme, bien que la Politique vise l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, nous constatons que le partage des rôles et des responsabilités dans l'opérationnalisation de la sécurité comporte des distorsions, qu'il existe une méconnaissance des mesures attendues par la Politique de sécurité et que la responsabilité des divers intervenants de la Ville (p. ex. les employés, les gestionnaires) apparaît ne pas être pleinement assumée. En effet, tous les intervenants rencontrés s'entendent pour dire qu'il y a beaucoup de temps perdu à chercher qui fait quoi en matière de sécurité au sein des bâtiments de la Ville.

À cet effet, bien que l'offre de services du SGPI concerne les neuf arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal, nous n'avons toutefois retracé l'évidence d'aucune entente de service élaborée à leur égard. À notre avis, dans un souci de clarifier les rôles et les responsabilités et d'éviter toute ambiguïté entourant la gestion de la sécurité des bâtiments qui relèvent de la gouverne de ces arrondissements, il serait opportun pour le SGPI de conclure de telles ententes au même titre qu'il l'a fait pour les services centraux.

En somme, la situation actuelle pourrait, du moins en partie, contribuer à faire perdurer cette inertie constatée pour la mise en œuvre de la Politique de sécurité et, conséquemment, mettre à risque la sécurité des usagers des bâtiments municipaux, en plus de menacer la continuité des affaires de la Ville. En ce sens, nous sommes d'avis que des efforts supplémentaires devront être déployés afin de poursuivre la clarification des rôles et des responsabilités des différentes unités d'affaires et intervenants de la Ville en matière de sécurité des bâtiments municipaux.

RECOMMANDATIONS

- 3.1.2.B.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les dispositions requises afin d'accentuer les efforts entrepris pour clarifier et communiquer les rôles et les responsabilités des différentes unités d'affaires de la Ville, de façon à ce que les intervenants impliqués assument pleinement leurs responsabilités en matière de sécurité des bâtiments municipaux.
- 3.1.2.C.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prévoir l'élaboration et la conclusion d'une entente concernant les arrondissements visés par son offre de services, et ce, afin d'éviter toutes ambiguïtés quant au partage des rôles et des responsabilités en matière de sécurité au sein des bâtiments relevant de leur compétence.
- 3.1.2.D.** Nous recommandons aux arrondissements d'Anjou, de Lachine et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de prendre les dispositions nécessaires afin de désigner un responsable de la coordination et du suivi de la mise en place de l'ensemble des mesures de sécurité nécessaires au sein des bâtiments relevant de leur compétence, en vue d'assurer la protection des usagers, des biens et la continuité des opérations.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.1.2.B.** *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Révision de la directive des rôles et des responsabilités des unités d'affaires au regard des orientations données par la Direction générale.
- Cette directive fera par la suite l'objet d'un plan de communication à l'ensemble des services et arrondissements (voir 3.1.2.C.).*
(Échéancier prévu : décembre 2019)
- 3.1.2.C.** *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Une communication sera transmise à chacun des arrondissements et services centraux leur demandant de désigner un coordonnateur de sécurité les représentant.
- Ce groupe de travail visera à communiquer l'offre de services, les rôles et les responsabilités et à participer à l'élaboration et validation de différents outils. (Échéancier prévu : juin 2019)*

3.1.2.D. Arrondissement d'Anjou

*Désignation formelle, par le directeur d'arrondissement, des personnes responsables en fonction des édifices et de la nature de l'intervention.
(Échéancier prévu : juin 2019)*

Arrondissement de Lachine

Cette recommandation sera abordée lors du prochain comité de direction et le représentant de l'arrondissement sera désigné. (Échéancier prévu : juin 2019)

Arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce

*La directrice des Services administratifs et du greffe de l'arrondissement est la personne désignée pour assurer le suivi de la mise en place de l'ensemble des mesures de sécurité nécessaires.
(Échéancier prévu : avril 2019)*

3.1.3. ÉLABORATION DES NORMES DE SÉCURITÉ**3.1.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS**

La Politique de sécurité prévoit que le SGPI est l'unité d'affaires responsable d'élaborer les orientations et les encadrements sur la sécurité dans les bâtiments municipaux. À cet égard, il doit assurer une vigie et exercer un rôle-conseil auprès des unités d'affaires de la Ville. Plus particulièrement, et comme déjà mentionné, l'offre de services de la Division de la sécurité prévoit qu'elle doit fournir à sa clientèle, les exigences propriétaires, soit des normes de sécurité par type de bâtiment.

De l'avis des intervenants en sécurité et des gestionnaires rencontrés au SGPI, une saine gestion de la sécurité au sein des bâtiments doit avant tout reposer sur la mise en place de ces normes de sécurité devant guider les divers intervenants municipaux responsables de la gestion d'un actif immobilier. Cette notion s'impose au propriétaire d'un parc immobilier d'importance comme la Ville, afin de standardiser sa vision en matière de sécurité dans la gestion de ses installations, en fonction du type d'occupation. La mise en place de telles normes de sécurité présuppose un questionnement sur la manière de gérer la sécurité de chaque type de bâtiment que compose le parc immobilier. Des facteurs comme l'ampleur du bâtiment, la nature des activités qui s'y déroulent ou encore l'achalandage important influenceront la détermination des mesures de sécurité à mettre en place, tout comme les risques spécifiques plus élevés inhérents à certaines installations (p. ex. les usines de production d'eau potable).

Ainsi, de cette réflexion de grands alignements se dégagent et le propriétaire établit notamment, les standards minimaux de sécurité, élabore des guides, des procédures et des outils, afin d'encadrer et d'uniformiser les mesures de sécurité à mettre en place en

fonction du type et des particularités des bâtiments constituant son parc immobilier. Par exemple, ces normes de sécurité pourraient concerner :

- la marche à suivre pour la réalisation d'une étude (un audit) de la sécurité des bâtiments;
- l'élaboration et la mise en place de programmes de sécurité par bâtiment;
- les règles entourant les contrôles d'accès et la serrurerie;
- l'établissement de plans de mesures d'urgence;
- les directives en matière de gardiennage et de surveillance à distance des installations (la télésurveillance).

En outre, pour en arriver à bien identifier les mesures de sécurité requises compte tenu des normes de sécurité établies, il va de soi que la Ville doit disposer d'un inventaire complet et à jour des mesures de sécurité existantes au sein de ses bâtiments.

En cette matière, les informations obtenues des divers intervenants rencontrés au sein du SGPI nous ont permis de faire les constats suivants :

- Des normes de sécurité par type de bâtiment n'ont pas encore été définies ni aucun alignement n'a été établi en matière de gestion de la sécurité dans les édifices municipaux;
- Aucun guide n'encadre la réalisation d'études de sécurité des bâtiments de la Ville;
- Bien que la Politique et la Directive adoptées par la Direction générale réfèrent à l'obligation pour chaque fonctionnaire responsable d'un actif immobilier d'élaborer, d'implanter et de mettre à jour un programme de sécurité dans les édifices municipaux, la définition de la notion de « Programme de sécurité », de son contenu et des normes attendues par type de bâtiment n'ont pas encore été établis et communiqués aux divers intervenants concernés;
- L'inventaire des mesures de sécurité existantes dans les édifices municipaux n'a pas été complété, depuis l'étude de 2008. En conséquence, le SGPI ne connaît pas précisément le portrait de la situation et de ce fait, pourrait plus difficilement repérer les cas problématiques, déterminer les priorités d'intervention et assurer la vigie qui s'impose.

Ainsi, nous constatons que l'unité d'analyse créée pour la mise en œuvre de la Politique de sécurité ayant été abolie avant le déploiement de celle-ci, plusieurs des aspects essentiels à une gestion efficace de la sécurité au sein des bâtiments municipaux sont demeurés en suspens. À cet égard, lors des rencontres menées dans le cadre de travaux d'audit, nous avons constaté un mécontentement généralisé des intervenants de la Division de la sécurité quant à l'absence d'alignement en matière de sécurité des bâtiments municipaux et quant au laisser-aller constaté depuis l'étude réalisée en 2008.

En somme, bien qu'en 2014 la Ville ait déclaré la sécurité dans les édifices municipaux un « Enjeu stratégique » et qu'elle se soit dotée d'une politique et d'une directive en la matière, force est de constater que des efforts supplémentaires devront être déployés en vue d'établir les bases d'une gestion efficace de la sécurité des bâtiments et de mettre en œuvre les mesures favorisant la sécurité des usagers et la protection des installations.

À notre avis, il serait primordial à brève échéance que le SGPI à titre de mandataire de la Ville établisse les bases du niveau de sécurité (les normes) dont les bâtiments municipaux doivent être dotés compte tenu des lois et des règlements à respecter et des risques les caractérisant. Le SGPI devrait en ce sens et compte tenu des orientations retenues par la Direction générale, procéder à l'élaboration des encadrements fournissant aux divers intervenants concernés les alignements requis pour la mise en place des mesures de sécurité appropriées au sein des bâtiments sous leur responsabilité, favorisant ainsi l'exercice d'une gestion prudente en cette matière.

De plus, afin qu'il puisse assurer la vigie de l'exhaustivité et de la conformité des mesures de sécurité devant caractériser un bâtiment compte tenu de ses particularités, nous estimons qu'il devrait figurer parmi les priorités du SGPI de compléter, en collaboration avec l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, l'inventaire des mesures de sécurité existantes au sein des édifices municipaux.

RECOMMANDATIONS

3.1.3.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de compléter l'inventaire des mesures de sécurité existantes au sein de l'ensemble des édifices municipaux, afin qu'il puisse assurer la vigie de l'exhaustivité et de la conformité de ces mesures compte tenu des caractéristiques des bâtiments.

3.1.3.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière d'établir les normes définissant le niveau de sécurité attendu au sein des bâtiments compte tenu des lois, des règlements et des risques afférents, pour ensuite élaborer et diffuser ces orientations, les encadrements et les guides nécessaires, afin que cela puisse servir d'assise aux divers intervenants impliqués à la mise en place de mesures de sécurité appropriées au sein des bâtiments municipaux.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.3.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Un outil permettant de dresser l'inventaire des mesures de sécurité, soit le gardiennage, les mesures de sécurité physique et les mesures d'urgence sera développé et diffusé aux coordonnateurs de sécurité en arrondissements et services centraux afin de compléter le portrait global des mesures de sécurité. Cet outil sera maintenu par la Direction de l'optimisation de la sécurité et de la propreté afin d'assurer la vigie dans le temps et selon les circonstances. En lien avec 3.1.1.B.
(Échéancier prévu : septembre 2019)

3.1.3.C. Service de la gestion et de la planification immobilière

Une mise à jour des devis normalisés est en cours afin d'établir les concepts généraux pour chacun des volets de sécurité physique selon les grandes catégories de bâtiments. Ces concepts seront intégrés au guide des normes propriétaires du Service de la gestion et de la planification immobilière qui en assurera la diffusion aux divers intervenants. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.1.4. RÉALISATION D'ÉTUDES DE SÉCURITÉ ET DE PROGRAMMES DE SÉCURITÉ

3.1.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Comme nous venons d'en faire état, il est incontournable que le SGPI ait établi les normes attendues pour la gestion de la sécurité au sein des bâtiments municipaux. Notamment, deux éléments essentiels à une gestion efficace de la sécurité d'un bâtiment concernent la réalisation d'études de sécurité par bâtiment et à la confection d'un programme de sécurité adapté. En effet, les mesures de sécurité spécifiques à un bâtiment sont fonction des menaces et des risques inhérents à sa nature et à ses particularités. Ces aspects sont déterminés par le biais d'une étude de sécurité, soit un processus d'évaluation comportant les étapes suivantes :

- Préparation : Définir ce qui doit être protégé (p. ex. les usagers, les biens, l'information, les opérations);
- Évaluation de la menace : Déterminer contre quoi cette protection doit être offerte;
- Évaluation des risques : Déterminer si les mesures existantes sont satisfaisantes;
- Recommandations : Préciser les mesures à mettre en place pour mitiger les risques;
- Réévaluation : Procéder à une mise à jour périodique selon une fréquence à déterminer (p. ex. aux cinq ans).

Cette étude de la sécurité d'un bâtiment est un préalable nécessaire pour la mise en place d'un programme de sécurité approprié. En effet, il est bien établi qu'un tel programme n'est efficace que si son élaboration repose sur une bonne compréhension des risques et des menaces contre lesquels il doit offrir une protection. Ce programme de sécurité détaille en fait, l'ensemble de mesures (p. ex. de prévention, de protection, d'intervention et d'urgence) visant à protéger la vie, les biens et d'assurer un retour à la normale des activités et des opérations de l'organisation à la suite d'un événement. Le programme de sécurité d'un bâtiment pourrait prendre la forme d'un plan d'action pour chacun des éléments suivants :

- Évaluation des risques;
- Sécurité physique (p. ex. le gardiennage, la patrouille, la surveillance à distance);

- Contrôle d'accès et serrurerie;
- Intervention d'urgence (un plan d'intervention);
- Communications en situation de crise;
- Plan de continuité des affaires.

Ainsi, bien que nous ayons constaté précédemment qu'aucune norme de sécurité en la matière n'a été établie pour les bâtiments de la Ville, nous avons tout de même cherché à déterminer si de telles études de sécurité avaient été réalisées de façon autonome par les unités d'affaires auditées et, le cas échéant, si elles avaient servi à appuyer l'élaboration d'un programme de sécurité ou à appuyer l'identification des mesures de sécurité à mettre en place.

À la lumière des informations recensées dans le cadre de nos travaux d'audit, nous constatons qu'à l'exception d'un bâtiment relevant de la responsabilité du SGPI, d'un bâtiment de l'arrondissement de Lachine et d'un autre sous la gouverne de l'arrondissement de CDN-NDG, aucune autre étude de sécurité connue des unités d'affaires auditées n'a été réalisée pour un quelconque des 1 500 bâtiments de la Ville.

En effet, ce n'est que récemment, en mars 2018, qu'une nouvelle²² étude de sécurité d'un bâtiment, considéré névralgique, a été réalisée par la Division de la sécurité visant les problématiques de sécurité physique des lieux. Le rapport produit, fait état des faiblesses de sécurité identifiées et propose la mise en place d'une série de recommandations afin d'améliorer à court, moyen et long terme la sécurité du bâtiment. Un plan de mise en œuvre des mesures à court terme a été préparé en juillet 2018, dont la mise en place était sur le point d'être complétée en janvier 2019. Quant aux autres mesures de sécurité de plus grande envergure, il est mentionné qu'elles vont nécessiter la collaboration de la Direction de la gestion de projets immobiliers du SGPI. En ce sens une planification a été amorcée par l'élaboration d'une fiche d'opportunité de projet.

Pour la seconde étude de sécurité réalisée par l'arrondissement de Lachine, un seul bâtiment a fait l'objet d'une analyse par une firme externe. Selon les informations obtenues, un mandat avait été confié à cette firme en 2016 pour des services-conseils en santé et sécurité au travail concernant les installations de la Direction des travaux publics de cet arrondissement. Initialement, dans l'optique de mettre en place un Plan de sécurité incendie (PSI), l'identification des activités et des secteurs de risque a abouti à la mise en place d'un Plan de mesures d'urgence (PMU) complet en 2018.

Considérant les innombrables risques en matière de sécurité auxquels sont exposées les installations de la Ville (p. ex. un feu, un vol et un vandalisme, une fuite de gaz nocif, des actes terroristes), nous sommes d'avis qu'une étude de sécurité se doit d'être réalisée au regard de chacun des bâtiments, afin de permettre la mise en place d'un programme de sécurité adapté à chacun d'eux. Cela impliquera certainement un travail de

²² Ce même bâtiment avait déjà été l'objet d'une étude de sécurité réalisée par le SGPI en 2011.

collaboration entre la Division de la sécurité, laquelle possède l'expertise en matière de sécurité et chacune des unités d'affaires de la Ville exploitant les bâtiments, qui de leur côté ont une bonne connaissance de ceux-ci et de leurs opérations. Considérant l'importance du parc immobilier de la Ville, il sera sans nul doute nécessaire que le déploiement de ces mesures soit planifié de manière à prioriser les bâtiments névralgiques.

RECOMMANDATIONS

3.1.4.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, en collaboration avec l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, d'établir le niveau de priorité des bâtiments municipaux et de planifier la réalisation d'études de sécurité, afin que cela serve d'appui à l'identification des mesures de sécurité appropriées à mettre en place pour chacun d'eux.

3.1.4.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les dispositions nécessaires afin qu'un programme de sécurité, découlant d'une étude de sécurité, soit conçu, mis en place et maintenu à jour pour chacun des bâtiments de la Ville en vue d'assurer la sécurité des usagers, des biens, ainsi que la continuité des opérations de la Ville.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.4.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière*

Une mise à jour des critères de priorisation des bâtiments sera faite afin de dresser un portrait actualisé de la sécurité dans les édifices municipaux. (Échéancier prévu : septembre 2019)

En collaboration avec une ressource externe, une méthodologie d'étude sera constituée afin de développer des critères et grilles. Les études seront réalisées en collaboration avec les différentes unités d'affaires et le Service de la gestion et de la planification immobilière. (Échéancier prévu : mars 2020)

Réalisation et mise en place des études. (Échéancier prévu : durant l'année 2022)

3.1.4.C. *Service de la gestion et de la planification immobilière*

Une mise à jour des critères de priorisation des bâtiments sera faite afin de dresser un portrait actualisé de la sécurité dans les édifices municipaux. (Échéancier prévu : septembre 2019)

En collaboration avec une ressource externe, une méthodologie d'étude sera constituée afin de développer des critères et grilles. Les études seront réalisées en collaboration avec les différentes unités d'affaires et le Service de la gestion et de la planification immobilière.

(Échéancier prévu : mars 2020)

Réalisation et mise en place des études.

(Échéancier prévu : durant l'année 2022)

3.2. MESURES DE SÉCURITÉ MISES EN PLACE

À cette étape, nos constats mettent en lumière d'importantes failles en matière de gouvernance de la sécurité des bâtiments municipaux, notamment, en ce qui a trait à l'inertie pour la mise en œuvre de la Politique et de la Directive qui l'accompagne, au partage des rôles et des responsabilités et à l'absence de normes de sécurité. Sans compter que la plupart des bâtiments municipaux n'ont fait l'objet d'aucune étude de sécurité ou d'un programme de sécurité adapté. Dans ces circonstances, il est légitime de douter de l'exhaustivité et de l'efficacité des mesures de sécurité mises en place au sein des bâtiments municipaux.

C'est la raison pour laquelle, sans en avoir effectué un audit exhaustif, nous avons cherché à nous enquérir des mesures en place concernant les activités de sécurité suivantes :

- Plans de mesures d'urgence;
- Télésurveillance;
- Serrurerie contrôlée;
- Gardiennage.

Mentionnons que pour certaines de ces activités de sécurité, notre audit a considéré un échantillon de 26 bâtiments répartis au sein des unités d'affaires auditées. Parmi cet échantillon, nous avons sélectionné cinq bâtiments faisant l'objet d'un contrat de location puisqu'au même titre que les bâtiments de propriété Ville, les immeubles loués ou parties d'immeubles loués sont visés par la Politique de sécurité. À cet effet, la Division des locations relevant de la Direction des transactions immobilières du SGPI, a également été consultée. Le détail de notre échantillon est présenté au tableau 1. Mentionnons que les bâtiments de l'échantillon ont été sélectionnés de manière à considérer le caractère névralgique de ceux-ci, ainsi que leur vocation (p. ex. l'administrative, les sports et loisirs, l'industrielle).

TABLEAU 1 – ÉCHANTILLON DES BÂTIMENTS PAR UNITÉS D’AFFAIRES AUDITÉES

	SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE ^[A]	ARRONDISSEMENT D’ANJOU	ARRONDISSEMENT DE LACHINE	ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES-NOTRE-DAME-DE-GRÂCE	TOTAL
Bâtiments de propriété Ville	9	4	4	4	21
Bâtiments en location	2	1	1	1	5
TOTAL	11	5	5	5	26

^[A] Bâtiments de diverses unités d’affaires ciblées par l’offre de services du Service de la gestion et de la planification immobilière.

3.2.1. PLANS DE MESURES D’URGENCE

3.2.1.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

L’expérience démontre que divers événements peuvent affecter la sécurité des usagers et les opérations d’une organisation. Il n’y a qu’à penser aux incidents impliquant des matières dangereuses, aux pannes électriques, aux incendies, aux appels à la bombe, aux tireurs actifs, aux inondations, en ne nommant que ceux-ci. Dans ces circonstances, un PMU est un outil de gestion qui s’impose. Il s’agit d’un document qui dicte les procédures à suivre pour l’organisation des secours en cas de situation d’urgence ou de sinistre mettant en péril la santé et la sécurité des personnes et l’intégrité des biens. Il vise à permettre une intervention rapide et contrôlée.

Mentionnons que le PMU fait intervenir la notion de « *l’évaluation des risques* » du bâtiment. Il inclut, entre autres, un Plan de sécurité incendie (PSI). D’ailleurs, la réglementation sur la sécurité incendie²³ de la Ville adopte le *Code national de prévention des incendies* (CNPI) lequel exige la mise en place d’un plan de mesures d’urgence en cas d’incendie, soit un PSI, pour chaque bâtiment, de le maintenir à jour et de procéder à des exercices d’évacuation au moins une fois par année. Le PMU peut également intégrer divers plans particuliers d’intervention (PPI) spécifiques aux diverses situations susceptibles de se produire (p. ex. des fuites de matières dangereuses, une alerte à la bombe, un tireur actif). Ces PPI visent, notamment à :

- mobiliser les acteurs identifiés pour une intervention orchestrée de manière cohérente et efficace en cas d’incidents afin de minimiser les conséquences;
- protéger le personnel et les usagers en cas d’urgence, de même que l’environnement, le cas échéant.

²³ RCG 12-003 – *Règlement sur le Service de sécurité incendie de Montréal* et RCG 12-005 – *Règlement sur la prévention des incendies*.

De plus, selon les bonnes pratiques de gestion, le PMU doit également prévoir un plan de reprise des opérations en cas de sinistres, un élément d'autant plus crucial pour des infrastructures névralgiques offrant des services essentiels à la population.

Ainsi, bien que la principale obligation légale en matière de PMU concerne le PSI, la mise en place d'un PPI correspondant aux risques auxquels sont exposés les bâtiments de la Ville s'impose fortement. À cet égard, mentionnons que la Directive qui accompagne la Politique de la Ville stipule que la personne responsable d'un actif immobilier doit prendre les mesures pour assurer la sécurité des employés, des citoyens et des visiteurs qui fréquentent les édifices sous sa responsabilité. Il doit notamment, collaborer à l'identification, à l'évaluation, au contrôle des risques et à la recherche de solutions.

Mentionnons que les personnes rencontrées au sein du SGPI nous ont d'entrée de jeu, informés de l'existence d'une application informatisée, intitulée Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux (PGMUEM), laquelle a été instaurée (vers 2006) par le SGPI dans le but de gérer et de veiller à la mise à jour des PMU des édifices de la Ville. Le PGMUEM prévoit qu'un coordonnateur des mesures d'urgence par bâtiment doit être désigné et propose un modèle de PSI à compléter de même qu'un modèle de PPI en cas d'alerte à la bombe. Aucun autre modèle de PPI n'y a cependant été prévu. Chaque coordonnateur désigné a donc la responsabilité d'enregistrer au PGMUEM, les plans complétés et mis à jour au regard des bâtiments dont ils ont la responsabilité. Rappelons que la Division de la sécurité n'a pas pour responsabilité de faire les PMU, mais de s'assurer qu'ils soient bien mis en place par les unités d'affaires en respect de la réglementation et de fournir le support nécessaire, le cas échéant.

L'examen des informations consignées au PGMUEM nous a permis de constater que seulement 259 des 1 500 bâtiments de la Ville y étaient enregistrés aux fins de leur PSI ou d'un PPI en cas d'alerte à la bombe. Qui plus est, l'examen de l'inventaire des PSI enregistrés au PGMUEM révèle que bon nombre de ceux-ci n'ont pas été mis à jour depuis plusieurs années (p. ex. la dernière mise à jour datant de 2004, 2007, 2011). En effet, il appert que la mise à jour des informations intégrées au PGMUEM n'est pas systématiquement effectuée, et cela, tant pour l'identification des coordonnateurs des mesures d'urgence désignés, que pour les PSI eux-mêmes, leur approbation et l'évidence des exercices d'évacuation effectués.

Ces constats suscitent des questionnements quant à la possibilité que des bâtiments de la Ville ne disposent pas de PSI conformes, bien qu'il s'agisse là d'une obligation légale. Dans les circonstances, les informations consignées au PGMUEM étant incomplètes et non à jour, la Division de la sécurité ne peut actuellement s'appuyer sur cet outil pour effectuer la vigie requise au regard de l'existence ou non d'un PSI par bâtiment ou d'un PPI. En ce sens, nous sommes d'avis que des mesures correctives devront être entreprises à brève échéance afin que la Division de la sécurité puisse disposer d'un outil de surveillance performant, pour lui permettre d'intervenir au moment opportun afin que les redressements requis soient promptement apportés.

RECOMMANDATION

3.2.1.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les mesures nécessaires pour disposer d'un outil de suivi performant, en vue d'effectuer la vigie requise et ainsi repérer promptement les situations nécessitant une intervention au regard des plans de mesures d'urgence requis au sein des bâtiments municipaux et de leur mise à jour.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.1.B. Service de la gestion et de la planification immobilière
En collaboration avec la Division du bureau de projet et de la gestion de l'information du Service de la gestion et de la planification immobilière, une évaluation de la possibilité d'optimiser l'application du Programme de mesures d'urgence dans les édifices municipaux sera complétée. En parallèle, un programme de gestion des mesures d'urgence type sera développé. Ce programme sera, par la suite, diffusé auprès des utilisateurs. La Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté fournira l'accompagnement et le soutien aux unités dans la révision et mise en place de leurs plans. (Échéancier prévu : septembre 2019)

Ainsi, pour les bâtiments faisant partie de notre échantillon au sein de chacune des unités d'affaires auditées, nous avons cherché à nous enquerir de l'existence d'un PMU plus complet intégrant à la fois un PSI ou tout autre PPI (qu'ils soient ou non répertoriés au PGMUEM) et en avons fait l'examen. En l'absence d'un tel PMU, nous avons recherché l'existence d'un PSI et/ou de PPI et avons procédé à leur examen, le cas échéant. Dans les grandes lignes, notre examen révèle que seuls les arrondissements de Lachine et de CDN-NDG ont procédé à l'élaboration d'un PMU pour des installations spécifiques. Sinon, les seuls plans mis en place par les unités d'affaires auditées concernaient des PSI ou des PPI en cas de fuites d'ammoniac. Les résultats détaillés de notre examen sont présentés ci-après.

PLAN DE MESURES D'URGENCE

Nous avons obtenu de l'arrondissement de Lachine le PMU mis en place en juin 2002 pour les deux arénas présents sur son territoire, lequel a été produit par une firme externe spécialisée en sécurité. Ce PMU fait état de l'inventaire des caractéristiques des bâtiments, des risques qu'ils comportent et des consignes d'actions spécifiques pour divers événements (p. ex. un incendie, des actes de malveillance, des fuites de matières dangereuses, une panne électrique, une inondation, un séisme). Nous remarquons toutefois que la dernière révision du PMU remonte à février 2005.

Du côté de l'arrondissement de CDN-NDG, nous constatons la mise en place, en octobre 2011, d'un PMU pour une installation sportive. Ce PMU prévoit des plans d'interventions (p. ex. des procédures d'urgence, le rôle des intervenants et les plans d'évacuation) pour divers événements (p. ex. un incendie, des fuites de matières dangereuses, la découverte d'un colis suspect, une alerte à la bombe, une menace physique, une panne électrique, un séisme). Selon les informations obtenues, ce PMU n'aurait toutefois pas été mis à jour depuis.

Par ailleurs, nous constatons que la mise en place de mesures visant à assurer le retour à la normale des activités et des opérations de la Ville à la suite d'un événement, n'est pas une pratique répandue²⁴. À cet effet, nous croyons que les unités d'affaires exploitant les bâtiments devraient prévoir dans leurs démarches visant la mise en place d'un PMU, les mesures nécessaires pour assurer la reprise rapide des opérations, et ce, particulièrement lorsqu'elles sont névralgiques.

En somme, l'élaboration de tels PMU représente une pratique de gestion responsable et prudente qui, à notre avis, mériterait d'être étendue à l'ensemble des bâtiments nécessitant la mise en place de telles mesures. En ce sens et comme déjà mentionné précédemment, il sera opportun que l'élaboration de ceux-ci s'inspire d'une évaluation des risques, ainsi que des normes qui auront éventuellement été établies par le SGPI. Aussi, puisque ces PMU sont des outils qui conformément à leur nature se doivent d'être continuellement mis à jour, des mécanismes à cet effet se devront d'être également instaurés pour en assurer la pérennité.

PLAN DE SÉCURITÉ INCENDIE

Pour ce qui est des PSI, pour chacun des bâtiments de propriété Ville de notre échantillon, nous avons cherché à obtenir l'évidence de leur mise en place, de leur mise à jour et de la tenue d'un exercice d'évacuation effectué au cours de la dernière année. Mentionnons que les exercices d'évacuation visent à s'assurer que le personnel de surveillance et les occupants utilisent de façon efficace et sécuritaire les moyens d'évacuation disponibles, mais ils offrent également une occasion de repérer les entraves à une évacuation efficace pour ensuite apporter les mesures correctives appropriées. Les résultats de l'examen effectué sont présentés au tableau 2.

²⁴ Selon les informations obtenues, pour certaines unités d'affaires, un plan de continuité des affaires est en cours d'élaboration en collaboration avec la Direction de la sécurité civile et de la résilience.

TABLEAU 2 – PLAN DE SÉCURITÉ INCENDIE ET EXERCICE D'ÉVACUATION ANNUEL

UNITÉS D'AFFAIRES AUDITÉES	SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE ^[A]	ARRONDISSEMENT D'ANJOU	ARRONDISSEMENT DE LACHINE	ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES-NOTRE-DAME-DE-GRÂCE	TOTAL
ÉCHANTILLON – 21 BÂTIMENTS DE PROPRIÉTÉ VILLE ASPECTS ÉVALUÉS	9 BÂTIMENTS	4 BÂTIMENTS	4 BÂTIMENTS	4 BÂTIMENTS	
Plans de sécurité incendie existants	7	4	2	2	15
Plans de sécurité inscrits au Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux (PGMUEM)^[B]	7	4	2	2	15
Plans de sécurité à jour	2	4	0	1	7
Plans de sécurité approuvés par le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI)	2	4	0	1	7
Exercice évacuation annuelle	3	3	0	1	7

^[A] Bâtiments de diverses unités d'affaires ciblées par l'offre de services du Service de la gestion et de la planification immobilière.

^[B] Source : Application du Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux en date du 9 janvier 2019.

L'examen effectué nous a permis de constater que 15 des 21 bâtiments de notre échantillon étaient dotés d'un PSI, lequel a été enregistré au PGMUEM. Des 15 PSI existants, seulement 7 étaient à jour, approuvés et ont été l'objet d'un exercice d'évacuation effectué au cours des 12 derniers mois. Ainsi, notre examen met en lumière la confirmation d'un risque important pouvant compromettre la sécurité des usagers et des actifs de la Ville, de même que la continuité des opérations advenant qu'un incendie se déclare au sein des bâtiments n'ayant pas de PSI ou dont celui-ci n'est pas à jour. Cette situation est d'autant plus préoccupante, puisque la réglementation prévoit que la Ville doit avoir un PSI à jour pour chacun de ses bâtiments.

Par ailleurs, dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons également pris connaissance d'une entente de service conclue en janvier 2006, entre le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) et le SGPI²⁵. Par le biais de cette entente, le SIM délègue au SGPI la responsabilité d'assurer la production d'un PSI adapté pour chacun des bâtiments de la Ville. Selon la procédure qui y est décrite, les PSI sont produits par les gestionnaires immobiliers responsables des bâtiments et doivent ensuite être validés annuellement par le SGPI dans le cas où le bâtiment serait équipé d'un système avertisseur incendie à simple signal. Seuls les PSI des bâtiments munis d'un système d'alarme incendie à double signal ou ceux avec des procédés ou de l'entreposage impliquant des matières dangereuses doivent être approuvés par le SIM. Dans les faits, bien que cette entente soit claire en termes de partage des responsabilités, nous constatons que le processus qui y est prévu n'a pas été mis en œuvre. En conséquence, nous estimons que le SGPI devra prévoir dans ses démarches l'identification des bâtiments dont le PSI requiert une approbation par le SIM et prendre les dispositions requises pour se conformer à l'entente établie.

IMMEUBLES EN LOCATION

Dans un autre ordre d'idée, rappelons que la Politique de sécurité de la Ville s'applique également à tous les immeubles ou parties d'immeubles loués par celle-ci. Plus précisément, dans cette situation, la Directive qui accompagne la Politique stipule notamment qu'un fonctionnaire de la Ville doit s'assurer que « *...le propriétaire de l'immeuble remplit les exigences que la loi et les règlements lui imposent en matière de sécurité des personnes, et ce, dans les limites du lien contractuel qui le lie au locataire* ». Nous avons donc cherché à nous enquérir des mesures prévues à cet effet pour les cinq bâtiments loués compris dans notre échantillon.

Selon les informations obtenues, pour les immeubles ou parties d'immeubles loués par la Ville au regard des services centraux et des arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal (dont l'arrondissement de CDN-NDG), c'est la Division des locations du SGPI qui est responsable du suivi financier, de la négociation des baux et du respect des clauses contractuelles qui y sont prévues. Pour leur part, les arrondissements issus d'ex-villes de banlieue sont responsables de leurs propres contrats de location et doivent tout comme le SGPI, y prévoir l'inclusion de clauses de sécurité incendie et en assurer le respect par le propriétaire des lieux.

L'examen des baux obtenus des unités d'affaires auditées nous permet de remarquer que tous comportent une clause référant à la sécurité incendie. Nous constatons toutefois des disparités dans la manière de formuler ces clauses. En effet, alors que certains baux prévoient des clauses précises au regard des exigences attendues du propriétaire (p. ex. prévoir les plans et les procédures d'évacuation, faire des exercices d'évacuation), d'autres font plutôt référence à des clauses générales stipulant que les propriétaires doivent se soumettre à toutes les lois et tous les règlements en vigueur relativement à la sécurité

²⁵ À cette époque, la Division de la sécurité relevait de la Direction des immeubles du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine.

des lieux. Les attentes et les obligations en matière de sécurité ne sont, à notre avis, pas toujours suffisamment claires pour permettre d'en faire aisément le suivi. De plus, nous avons à cet effet constaté qu'aucune des unités d'affaires auditées n'avait prévu de mécanismes visant à en assurer le respect par le propriétaire de ces clauses en matière de sécurité incendie (voir le tableau 3).

TABLEAU 3 – SUIVI DES CLAUSES DE SÉCURITÉ INCENDIE DES BÂTIMENTS LOUÉS

ASPECT ÉVALUÉ	SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE ^[A] (2 BÂTIMENTS)	ARRONDISSEMENT D'ANJOU (1 BÂTIMENT)	ARRONDISSEMENT DE LACHINE (1 BÂTIMENT)	ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES-NOTRE-DAME-DE GRÂCE (1 BÂTIMENT)
Suivi des clauses de sécurité Incendie	0	0	0	0

^[A] Bâtiments de diverses unités d'affaires ciblées par l'offre de services du Service de la gestion et de la planification immobilière.

Dans les circonstances, nous croyons que des démarches visant à harmoniser les pratiques devront être entreprises au regard des clauses afférentes à la sécurité incendie à inclure aux contrats de location. De plus, des mécanismes de suivi du respect de ces clauses devront être instaurés, afin que la Ville puisse obtenir l'assurance que l'ensemble des employés et des usagers qui fréquentent ces bâtiments loués bénéficient de mesures d'urgence appropriées en cas d'incidents.

PLAN PARTICULIER D'INTERVENTION – FUITE D'AMMONIAC

La Ville a adopté en juillet 2010, un Programme de soutien à la mise aux normes des arénas municipaux (sur 10 ans) qui vise notamment, à convertir les systèmes de réfrigération de 40 patinoires intérieures au sein de 34 arénas répartis au sein des 19 arrondissements de la Ville, à une technologie plus écologique. À cette fin la Ville a fait le choix d'un gaz réfrigérant naturel, l'ammoniac²⁶, lequel comporte des risques sur la santé publique en cas de fuite. Étant donné la dangerosité de l'impact d'une fuite d'ammoniac sur les usagers des arénas et des riverains, les arrondissements ont élaboré et mis en application, avec l'aide de la Division de la sécurité, des PPI en cas de fuite d'ammoniac. Ainsi, afin d'assurer une intervention rapide et sécuritaire lors de tout incident, le PPI prévu :

- définit les responsabilités des intervenants selon la gravité de la situation;
- décrit les mesures d'urgence en cas de fuite importante d'ammoniac.

²⁶ L'ammoniac est utilisé comme frigorigène en particulier pour le remplacement des frigorigènes à base d'halocarbures (les Fréons), dont l'émission conduit à l'appauvrissement de la couche d'ozone.

Cela dit, pour les trois arénas faisant partie de notre échantillon, nous avons obtenu copie de ces PPI démontrant qu'ils avaient effectivement été mis en place (voir le tableau 4).

TABLEAU 4 – PLAN PARTICULIER D'INTERVENTION EN CAS DE FUITE D'AMMONIAC AU SEIN DES TROIS ARÉNAS

ASPECTS ÉVALUÉS	ARRONDISSEMENT D'ANJOU (1 BÂTIMENT)	ARRONDISSEMENT DE LACHINE (1 BÂTIMENT)	ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE (1 BÂTIMENT)
Existence d'un tel Plan particulier d'intervention	OUI	OUI	OUI
Inscrit dans le Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux (PGMUEM)	NON	NON	NON
Plan particulier d'intervention à jour	OUI	NON	NON
Date de dernière mise à jour	Novembre 2018	Avril 2015	Novembre 2017

D'abord nous avons constaté qu'aucun de ces PPI n'était enregistré à l'application PGMUEM. Ensuite, bien que l'examen de ces trois PPI nous ait permis de constater qu'un travail considérable avait été réalisé en vue de leur élaboration et de leur mise en place, il appert toutefois qu'à l'exception de l'arrondissement d'Anjou, les arrondissements de Lachine et de CDN-NDG n'ont pas assuré la mise à jour annuelle de ceux-ci.

À la lumière de l'ensemble des constats relevés en matière de plans de mesures d'urgence au sein des bâtiments municipaux, force est de constater qu'un redressement important s'impose. En conséquence, en prenant appui sur une étude de sécurité particularisée à chacun des bâtiments, nous sommes d'avis que les unités d'affaires devront mettre en place les PPI qui seront jugés nécessaires afin de favoriser une intervention rapide et efficace face à un événement pouvant représenter une menace pour la santé et la sécurité des usagers ainsi que les biens et la continuité des opérations de la Ville.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.1.C.** Nous recommandons aux arrondissements d'Anjou, de Lachine et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, compte tenu des études de sécurité qui auront préalablement été réalisées au sein des bâtiments sous leur gouverne, de mettre en place les plans de mesures d'urgence (PSI et PPI) qui s'imposent, d'en assurer la mise à jour et de prévoir les mesures permettant d'assurer un retour à la normale des activités, afin de permettre une intervention efficace en cas d'incidents et ainsi d'assurer la sécurité des usagers, des biens ainsi que la continuité des activités de la Ville.
- 3.2.1.D.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de dresser la liste des bâtiments municipaux nécessitant l'intervention du Service de sécurité incendie aux fins de l'approbation de leur plan de sécurité incendie, et ce, afin de se conformer aux dispositions de la lettre d'entente conclue avec ce dernier.
- 3.2.1.E.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, ainsi qu'aux arrondissements d'Anjou et de Lachine d'entreprendre les démarches visant à s'assurer de l'harmonisation des clauses afférentes à la sécurité incendie de Montréal au sein des contrats de location d'immeubles ou de partie d'immeubles loués et de prévoir les mécanismes de suivi qui s'imposent pour en assurer leur respect par les locateurs, afin que la Ville puisse s'acquitter de son devoir de diligence au regard de la sécurité des usagers de ces bâtiments.
- 3.2.1.F.** Nous recommandons aux arrondissements d'Anjou, de Lachine et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce d'enregistrer l'ensemble de leurs plans particuliers d'intervention au Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux, et ce, afin de se conformer aux exigences stipulées à la Politique de sécurité dans les édifices municipaux de la Ville.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.C.

Arrondissement d'Anjou

Suite aux études qui seront réalisées en collaboration avec le Service de la gestion et de la planification immobilière, des plans de mesures d'urgence (Plan de sécurité incendie et Plan particulier d'intervention) seront élaborés conjointement avec le Service de gestion et de la planification immobilière. Des éléments relatifs à la mise en œuvre, au suivi et au maintien des activités seront intégrés à la démarche. (Échéancier prévu : décembre 2022)

Arrondissement de Lachine

Suite aux études qui seront réalisées en collaboration avec le Service de la gestion et de la planification immobilière, des plans de mesures d'urgence (Plan de sécurité incendie et Plan particulier d'intervention) seront élaborés conjointement avec le Service de la gestion et de la planification immobilière. Des éléments relatifs à la mise en œuvre, au suivi et au maintien des activités seront intégrés à la démarche. (Échéancier prévu : décembre 2022)

Arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce

Suite aux études qui seront réalisées en collaboration avec le Service de la gestion et de la planification immobilière, des plans de mesures d'urgence (Plan de sécurité incendie et Plan particulier d'intervention) seront élaborés conjointement avec le Service de la gestion et de la planification immobilière. Des éléments relatifs à la mise en œuvre, au suivi et au maintien des activités seront intégrés à la démarche. (Échéancier prévu : décembre 2022)

3.2.1.D.

Service de la gestion et de la planification immobilière

Une liste des bâtiments concernés sera établie et comparée avec les données de Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux. Le Service de sécurité incendie de Montréal sera invité à valider et/ou commenter les plans de sécurité incendie en vertu de la lettre d'entente de 2006. (Échéancier prévu : août 2019)

3.2.1.E.

Service de la gestion et de la planification immobilière

En collaboration avec la Division des locations du Service de la gestion et de la planification immobilière, dresser la liste des sites en location et l'arrimer avec les données du Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux. Par la suite, les baux seront adaptés afin d'y inclure les clauses de sécurité incendie et de sécurité physique.

Ces informations seront partagées aux arrondissements afin qu'ils puissent s'en inspirer. (Échéancier prévu : mars 2020)

Arrondissement d'Anjou

Dans le cas des locations, l'arrondissement s'assurera d'utiliser les nouveaux documents qui seront élaborés par le Service de la gestion et de la planification immobilière et veillera à ce que les éléments relatifs aux mécanismes de suivi prévus dans ceux-ci soient respectés par chacun des locataires. (Échéancier prévu : août 2019)

Arrondissement de Lachine

Dans le cas des locations, l'arrondissement s'assurera d'utiliser les nouveaux documents qui seront élaborés par le Service de la gestion et de la planification immobilière et veillera à ce que les éléments relatifs aux mécanismes de suivi prévus dans ceux-ci soient respectés par chacun des locataires. (Échéancier prévu : août 2019)

3.2.1.F.

Arrondissement d'Anjou

Au fur et à mesure que les Plans particuliers d'intervention réalisés tel que prévu à la recommandation 3.2.1.C. seront complétés, le responsable désigné pour chaque bâtiment s'assurera que celui-ci soit intégré dans le système Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux ou dans tout autre nouveau système qui pourrait être développé par le Service de la gestion et de la planification immobilière. (Échéancier prévu : décembre 2022)

Arrondissement de Lachine

Au fur et à mesure que les Plans particuliers d'intervention réalisés tel que prévu à la recommandation 3.2.1.C. seront complétés, le responsable désigné pour chaque bâtiment s'assurera que celui-ci soit intégré dans le système Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux ou dans tout autre nouveau système qui pourrait être développé par le Service de la gestion et de la planification immobilière. (Échéancier prévu : décembre 2022)

Arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce

Au fur et à mesure que les Plans particuliers d'intervention réalisés tel que prévu à la recommandation 3.2.1.C. seront complétés, le responsable désigné pour chaque bâtiment s'assurera que celui-ci soit intégré dans le système Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux ou dans tout autre nouveau système qui pourrait être développé par le Service de la gestion et de la planification immobilière. (Échéancier prévu : décembre 2022)

3.2.2. TÉLÉSURVEILLANCE

3.2.2.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

La télésurveillance est une des activités de sécurité visant à surveiller à distance des lieux, des équipements ou des individus. Cette activité s'orchestre par le biais d'une centrale de surveillance, vers laquelle convergent les signaux d'alarme et les images saisies par des caméras, en vue de détecter les incidents perturbateurs en temps réel (p. ex. un incendie, une intrusion, une fuite de matières dangereuses) et d'intervenir promptement. Pour ce volet, nos travaux d'audit avaient pour objectif d'examiner le fonctionnement opérationnel de la télésurveillance.

GESTION DE LA TÉLÉSURVEILLANCE PAR LE SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE

Selon les informations obtenues, la télésurveillance au sein du SGPI vise principalement²⁷ les bâtiments des services centraux et des neuf arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal. Au sein du SGPI, les opérations inhérentes à cette activité impliquent l'interaction continue entre les intervenants de différentes unités administratives, comme illustrées au tableau 5 ci-après.

TABLEAU 5 – INTERVENANTS DU SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE IMPLIQUÉS DANS LA TÉLÉSURVEILLANCE ET LES ACTIVITÉS CONCERNÉES

GESTION DE LA TÉLÉSURVEILLANCE PAR LE SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE ^[A]		
UNITÉS ADMINISTRATIVES IMPLIQUÉES		
Division des services administratifs, Section centre d'appels	Division de la Sécurité	Division de la gestion immobilière et de l'exploitation des bâtiments spécialisés – Région Ouest ^[A]
ACTIVITÉS CONCERNÉES		
Centre opérationnel de sécurité	Patrouille	Entretien des systèmes d'alarme (incendie et fuite de gaz - ammoniac)
	Support et entretien des systèmes de sécurité et de transmission de données	

^[A] La Division de la gestion immobilière et de l'exploitation des bâtiments spécialisés – Région Ouest, relevant de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation, bien qu'elle n'était pas visée par nos travaux d'audit, a été considérée pour son implication concernant l'entretien de certains équipements en lien avec la télésurveillance.

²⁷ Un certain nombre de bâtiments relevant de la responsabilité d'arrondissements issus d'ex-ville de banlieue seraient également reliés à la centrale de surveillance du SGPI.

Les activités concernées par la télésurveillance au sein du SGPI se résument ainsi :

- **Le COS** : la centrale de surveillance de la Ville reçoit et traite les signaux (p. ex. une alarme d'intrusion, un incendie ou une fuite de matières dangereuses) émis par les systèmes de sécurité²⁸ et les images captées par des caméras de surveillance installées dans environ 600 bâtiments de la Ville. Anciennement sous la responsabilité d'un officier de la Division de la sécurité, le COS relève depuis le 1^{er} janvier 2018 de la Section centre d'appels de la Division des services administratifs. Le COS est composé d'une équipe de 12 agents de sécurité lesquels assurent notamment, une surveillance 24 heures par jour, 7 jours sur 7 des bâtiments reliés au COS. Bien que cette activité a été exclue de la portée de notre audit, mentionnons, à titre informatif, que le COS est également responsable de la programmation des cartes d'accès aux bâtiments;
- **La patrouille** : sous la supervision d'un officier et de trois sergents, une équipe de 25 patrouilleurs relevant de la Division de la sécurité est affectée aux différents incidents détectés par le COS. D'une part, cette équipe de patrouilleurs sillonne le territoire montréalais en réponse aux alarmes enregistrées par le COS, afin d'abord d'en valider le bien-fondé pour ensuite prendre les mesures qui s'imposent, le cas échéant. D'autre part, ils effectuent également des rondes de surveillance pour certains bâtiments névralgiques (p. ex. des usines de production de l'eau potable, des bâtiments désaffectés);
- **L'entretien des systèmes de sécurité** : une équipe de 14 techniciens spécialisés en systèmes de sécurité et de transmission de données est en place à la Division de la sécurité, pour veiller au bon fonctionnement et à l'entretien de ces systèmes à l'exception de ceux ayant trait aux incendies, dont l'entretien, assuré par huit autres techniciens, a été transféré depuis janvier 2018 à la Division de la gestion immobilière et de l'exploitation des bâtiments spécialisés – Région Ouest.

Ainsi, les alarmes reçues au COS font l'objet de l'enregistrement de requêtes, lesquelles sont communiquées aux patrouilleurs devant intervenir sur les lieux. Quant aux techniciens en systèmes de sécurité, ils viennent en support aux opérations notamment, pour l'entretien des systèmes de sécurité et des caméras de surveillance. L'interrelation des intervenants du COS relevant de la Section centre d'appels et de ceux de la Division de la sécurité est donc essentielle pour assurer la sécurité des édifices municipaux. Or, nos travaux d'audit ont permis de mettre en lumière différentes situations problématiques au regard des aspects suivants entourant la télésurveillance :

- La gestion du changement et partage des rôles et des responsabilités;
- La gestion des codes d'accès aux systèmes de sécurité;
- La gestion des logiciels et des systèmes de sécurité;
- Le plan de relève du COS.

²⁸ Il s'agit d'équipements de contrôle et de divers capteurs installés au sein des bâtiments.

GESTION DU CHANGEMENT ET PARTAGE DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

Depuis plusieurs années, le SGPI exploitait deux centrales téléphoniques relevant d'unités administratives distinctes, soit le Centre d'appels client²⁹ pour la réception des requêtes de services d'entretien correctifs des immeubles qui s'effectuaient par le biais des Divisions de la gestion immobilière et de l'exploitation des bâtiments spécialisés – Région Ouest et Région Est, et le COS³⁰ qui relevait de la Division de la sécurité. Dans le cadre de la restructuration organisationnelle du SGPI, effective depuis le 1^{er} janvier 2018, les deux centrales ont été regroupées sous la Section centre d'appels, nouvellement créée, relevant de la Division des services administratifs. Selon les informations obtenues, le transfert du COS vers cette nouvelle section visait notamment, à améliorer le service à la clientèle en assurant une réponse aux requêtes pour des entretiens correctifs urgents pouvant survenir dans les bâtiments durant les plages horaires qui n'étaient pas auparavant couvertes par le Centre d'appels client et ainsi offrir un service en tout temps (24h/7j).

Selon les informations obtenues, cette décision de retirer le COS de la Division de la sécurité aurait été prise sans nécessairement avoir consulté au préalable les principaux intervenants de celle-ci et sans avoir pallié à tous les inconvénients que cela engendrerait au regard du soutien de ses opérations. De l'avis des intervenants de la Division de la sécurité, le COS constitue le nerf de la guerre en matière de sécurité. En effet, le COS procure notamment, une mine d'informations au regard des failles de sécurité des bâtiments. Maintenant qu'il relève d'une unité administrative dont la mission première est le Service à la clientèle, les intervenants de la Division de la sécurité craignent que les objectifs afférents au COS ne soient pas parfaitement arrimés avec les priorités en matière de sécurité au sein des bâtiments municipaux et s'inquiètent de certaines décisions prises en silos par les nouveaux intervenants responsables du COS. Notamment :

- il appert que le COS avait historiquement accepté d'assumer la responsabilité de la télésurveillance de bâtiments sous la gouverne de certains arrondissements issus d'ex-villes de banlieue. Selon les informations obtenues, sous la nouvelle structure, les responsables du COS auraient signifié leur intention de cesser ce service de télésurveillance aux arrondissements issus d'ex-villes de banlieue puisqu'ils ne font pas partie de l'offre de services du SGPI. Les représentants de la Division de la sécurité étant d'avis que la mise en œuvre immédiate d'une telle décision sans qu'une solution alternative ait été mise en place constituerait une importante brèche de sécurité pour les bâtiments concernés, il a été décidé de suspendre l'action envisagée.

²⁹ Le Centre d'appels client (872-1234) reçoit les requêtes de service d'entretiens correctifs (p. ex. les bris, les pannes ou les dysfonctionnements) concernant les bâtiments de la Ville.

³⁰ En référence à la ligne téléphonique - (872-3017).

- jusqu'en novembre 2018, le COS veillait à assurer, au moyen de communications radio, la sécurité des patrouilleurs et des agents de sécurité travaillant la nuit, lesquels sont considérés comme des « Travailleurs isolés³¹ » (p. ex. s'assurer qu'ils ne sont pas blessés, en danger ou qu'ils n'ont pas besoin d'assistance). Depuis, la nouvelle direction du COS a décidé de cesser d'assumer cette responsabilité du fait qu'elle estimait que cela ne relevait pas de la fonction d'une centrale d'appels d'autant plus, que les patrouilleurs et les agents de sécurité ne relèvent pas de sa gouverne. Or, de l'avis des intervenants de la Division de la sécurité, la notion de diligence raisonnable en santé et sécurité au travail s'applique. Ainsi, cesser une telle tâche, sans avoir au préalable planifié et instauré une alternative efficace, risque de compromettre la sécurité de ces travailleurs isolés. Néanmoins, dans l'attente de trouver une solution optimale, la sécurité des travailleurs isolés est assurée au moyen de communications radio.

Ainsi, à la lueur des informations obtenues, nous constatons que les changements apportés à la structure organisationnelle en matière de sécurité des bâtiments présentent à certains égards des lacunes non négligeables, et ce, tant sur le plan de la gestion des opérations que sur le plan de la gestion des ressources humaines impliquées. D'ailleurs, l'ensemble des gestionnaires rencontrés déplore que ce changement ait été effectué sans que les processus sous-jacents à la gestion opérationnelle des activités de sécurité aient été préalablement examinés. De plus, au moment de l'achèvement de nos travaux d'audit en février 2019, la clarification du partage des rôles et des responsabilités entre le COS et la Division de la sécurité n'avait pas encore été officialisée. Cette situation n'est pas sans affecter les relations et la collaboration entre les deux unités administratives impliquées.

Dans un même ordre d'idée, mentionnons également que dans le cadre de la restructuration organisationnelle entreprise au sein du SGPI, la gestion des systèmes de sécurité, qui autrefois relevait d'une seule et même équipe de la Division de la sécurité, a été scindée en deux équipes distinctes, soit :

- une équipe constituée de huit techniciens spécialisés en systèmes de sécurité incendie (p. ex. les alarmes incendie, les gicleurs) a été transférée vers la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation;
- une équipe constituée de 14 techniciens spécialisés en systèmes de sécurité et de transmission de données (p. ex. la vidéosurveillance, le contrôle d'accès, l'intrusion), lesquels relèvent toujours de la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté, (la Division de la sécurité).

Le partage des rôles et des responsabilités entre ces deux unités administratives pour la réalisation de l'entretien et de la réparation des différents équipements et systèmes de sécurité reliés au COS est illustré au tableau 6.

³¹ Un travailleur est considéré comme isolé lorsqu'il est hors de portée de vue ou hors de portée de voix d'autres personnes et sans possibilité de recours extérieurs et dont le travail représente un caractère dangereux.

TABLEAU 6 – PARTAGE DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS POUR L'ENTRETIEN ET LA RÉPARATION DES ÉQUIPEMENTS ET DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ RELIÉS AU CENTRE OPÉRATIONNEL DE SÉCURITÉ (COS)^[A]

ÉLÉMENTS DE SÉCURITÉ	NOMBRE	RESPONSABILITÉ DE L'ENTRETIEN		
		DIRECTION DE LA GESTION IMMOBILIÈRE ET DE L'EXPLOITATION		DIRECTION DE L'OPTIMISATION, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA PROPRIÉTÉ (DIVISION DE LA SÉCURITÉ)
		EN RÉGIE	À CONTRAT	EN RÉGIE
SÉCURITÉ INCENDIE				
Système d'alarme incendie	329	196	133	-
Communicateur incendie (relié au Centre opérationnel de sécurité)	329	196	-	133
SYSTÈME DE DÉTECTION DE FUITE D'AMMONIAC				
Système de détection de fuite d'ammoniac	21	21	-	-
Communicateur ammoniac (relié au Centre opérationnel de sécurité)	21	21	-	-
SYSTÈME INTRUSION				
Panneau d'alarme intrusion	587	-	106	481
Boutons d'urgence	231	-	-	231
VIDÉOSURVEILLANCE				
Caméra de surveillance (reliée à l'enregistreur)	1 600	-	-	1 600
Enregistreur (relié au Centre opérationnel de sécurité)	171	-	-	171
CONTRÔLE D'ACCÈS				
Contrôleur (relié au Centre opérationnel de sécurité)	136	-	-	136
Lecteur de carte d'accès (relié au contrôleur)	1 100	-	-	1 100
Points techniques ^[B]	255	-	-	255
TOTAL	4 780	434	239	4 107

^[A] Source : Compilation fournie par la Division de la sécurité du Service de la gestion et de la planification immobilière, en date du mois de février 2019.

^[B] Les points techniques visent à assurer la surveillance du bon fonctionnement à distance d'équipements comme des génératrices, des gicleurs, des sondes de détection d'émanations de gaz dangereux, de même que des éléments comme le niveau de liquide (p. ex. l'eau, l'essence), les niveaux de température et d'humidité.

Selon les informations obtenues, pour certains des bâtiments de la Ville, dont l'entretien et la réparation, s'effectuent en régie, les techniciens spécialisés en sécurité incendie sont responsables des systèmes de détection de fuite d'ammoniac (21), des systèmes de sécurité incendie (196) et de leurs communicateurs respectifs³². Pour le reste des bâtiments, dont l'entretien et la réparation des systèmes d'alarme incendie est réalisé à contrat (133), les communicateurs correspondants sont demeurés sous la responsabilité de l'équipe de techniciens de la Division de la sécurité. Il en va de même pour les systèmes d'intrusion dont certains relèvent de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation qui en confie l'entretien à contrat (106), alors que les autres bâtiments continuent de relever de la Division de la sécurité (481).

Cette situation comporte des nuances et une complexité pour la prise en charge de certaines requêtes de clients lesquelles nécessitent l'implication simultanée de différents intervenants, dont la limite des responsabilités de chacun n'est pas toujours clairement définie (p. ex. la remise en fonction d'un système d'intrusion entretenue à contrat, implique le COS pour la répartition de la requête, la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation et sa firme externe pour son entretien, ainsi que la Division de la sécurité pour la programmation des liens de communication).

Soulignons par ailleurs que l'installation d'un tout nouveau système de sécurité est confiée entièrement à des firmes externes dans le cadre des projets immobiliers qui relèvent d'autres divisions du SGPI. La programmation de ces systèmes et de leurs codes d'accès (techniciens et usagers) est cependant réalisée par les techniciens de la Division de la sécurité. Nous avons été informés que ces derniers sont parfois confrontés à d'importantes lacunes concernant l'installation des systèmes (p. ex. des dysfonctionnements, des installations non conformes ou incompatibles avec le système en place) qui exigent des interventions supplémentaires. À cet effet, ces derniers déplorent l'absence de coordination en amont entre les divisions responsables de la mise en œuvre des projets de rénovation ou de construction et la Division de la sécurité.

Dans les circonstances, nous estimons d'une part que des alignements clairs devront émaner de la Direction du SGPI en matière de sécurité, afin que les priorités de la Section centre d'appels de qui relève le COS et celles de la Division de la sécurité puissent être adéquatement harmonisées de façon à ce que la sécurité des édifices municipaux ne soit en aucun temps compromise. D'autre part, des démarches devront être entreprises en vue de clarifier le partage des rôles et des responsabilités de l'ensemble des différents intervenants impliqués en matière de sécurité et d'examiner le potentiel d'optimisation des opérations favorisant une coordination efficace, et ce, tant pour l'installation des systèmes de sécurité dans le cadre de la mise en œuvre des projets de construction et de rénovations, que pour l'entretien et la réparation de ces systèmes subséquentement.

³² Le communicateur est l'équipement qui permet le lien entre le système et la centrale COS.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de clarifier le partage des rôles et des responsabilités de l'ensemble des intervenants impliqués dans la télésurveillance et d'examiner le potentiel d'optimisation des opérations afférentes, de sorte qu'elles puissent être adéquatement coordonnées pour permettre une saine gestion de la sécurité dans les édifices municipaux.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.2.B. Service de la gestion et de la planification immobilière
En collaboration avec la Division des services administratifs du Service de la gestion et de la planification immobilière, définir les activités reliées à la télésurveillance ainsi que le rôle des intervenants impliqués.

Parallèlement à ce processus, une évaluation des pistes potentielles d'optimisation sera effectuée. (Échéancier prévu : novembre 2019)

GESTION DES LOGICIELS ET DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ

Pour réaliser ses opérations le COS exploite une série de logiciels et de base de données informatisée qui ont notamment pour fonction la réception et la répartition des alarmes d'intrusion et d'incendie signalées, la création et le traitement des requêtes assignées aux patrouilleurs et aux techniciens en devoir, la création et la consultation des procédures d'interventions et la production de rapports aux fins d'analyses et de prise de décisions pour la gestion de la sécurité.

Selon les informations obtenues, certains des logiciels et des bases de données exploités par le COS ont été développés il y a plusieurs années à l'interne par les techniciens « développeurs » de la Division de la sécurité. Le Service des technologies de l'information de la Ville n'aurait jamais été impliqué au développement et au soutien de ceux-ci. Or, il appert que la gestion des logiciels et des systèmes de sécurité dont dispose le COS pour ses opérations comporte d'importantes déficiences. Notamment :

- aucune expertise ne serait actuellement disponible au sein du SGPI pour assurer la mise à jour ou le développement des systèmes de sécurité en place. En effet, les développeurs qui maîtrisaient les systèmes et les bases de données ne sont plus à l'emploi de la Ville et leur relève n'a pas été assurée avant leur départ;
- l'équipe de techniciens de la Division de la sécurité qui assure le support de certains logiciels exploités par le COS n'a, dans certains cas, pas de code d'accès pour être en mesure de procéder à leur entretien. De plus, ces mêmes logiciels nécessitent

une expertise en programmation³³ particulière, que ni le personnel du COS ni celui de la Division de la sécurité ne possèdent. Ces problématiques concernent notamment, un logiciel critique nommé Système d'information du centre opérationnel de sécurité (SICOS) permettant la création de requêtes, la gestion des travaux en cours et la consignation des procédures d'intervention dans les bâtiments en cas d'incidents;

- la désuétude technologique est soulevée pour certains équipements techniques afférents aux systèmes de sécurité (p. ex. des enregistreurs, des caméras, des lecteurs de cartes), au regard desquels l'entretien et la mise à niveau auraient été négligés ces dernières années;
- l'absence de coordination entre la Division de la sécurité et les autres unités administratives du SGPI responsables de la planification et de la mise en œuvre des projets de construction et de rénovation fait en sorte que des équipements censés être installés ne sont pas nécessairement compatibles avec les systèmes en place.

Par ailleurs, en ce qui concerne les informations afférentes à la nature des alarmes enregistrées au COS, il nous a été mentionné qu'il est possible de générer des rapports illustrant le nombre et la nature des alarmes signalées. À cet égard, mentionnons qu'environ 60 840 alarmes ont été traitées par le COS entre le 1^{er} janvier et le 20 juillet 2018. Bien que ces informations de gestion soient pertinentes, il appert qu'il n'est pas aisément possible de générer des rapports présentant une information de gestion plus fine (p. ex. des statistiques par types d'alarme signalée et la fréquence par bâtiment, le nombre de requêtes traitées ou en cours de traitement à la suite d'incidents signalés). Selon les informations obtenues, cette situation s'expliquerait d'une part, en raison des limites des logiciels en place et d'autre part, par l'absence de données des interventions sur les incidents.

À cet effet, il nous a été mentionné que les requêtes générées au moyen de l'application SICOS, pour les incidents signalés au COS et nécessitant l'intervention de patrouilleurs sur place, ne sont pas systématiquement toutes bien documentées. Notamment, les alarmes déclenchées par inadvertance ou par négligence dans un bâtiment donné (p. ex. une erreur dans la saisie du code de sécurité, des portes laissées déverrouillées ou entre-ouvertes) sont considérées comme des « *alarmes non fondées* ». Or, ce type d'incident n'est pas toujours documenté dans le système, bien qu'il ait exigé le déplacement d'un patrouilleur pour la vérification, l'identification de la problématique et la sécurisation des lieux. Cette situation est également valable pour les éléments relevés lors des rondes de visites préventives hebdomadaires effectuées par les patrouilleurs. En effet, il est difficile de quantifier les interventions de prévention ayant permis de relever des situations non sécuritaires et qui, grâce à la patrouille, ont évité des incidents (p. ex. des fenêtres ou des portes restées ouvertes ou des systèmes d'alarme non armés). Bien que les patrouilleurs reportent le détail de leurs interventions dans leur feuille de route quotidienne et qu'elles font l'objet d'un examen par les sergents responsables afin d'intervenir pour que les causes des incidents identifiés soient corrigées, il demeure que ces informations sont consignées en format papier sans être intégrées à SICOS, ce qui ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble.

³³ Il est fait référence à « Microsoft Access® ».

En somme, le COS, étant au cœur de la télésurveillance visant à assurer la vigie de la sécurité des édifices municipaux, il est primordial que les outils technologiques et les activités opérationnelles le supportant soient performants de façon continue. À cet égard, l'ensemble des intervenants rencontrés est d'avis que les vulnérabilités mentionnées (p. ex. les outils technologiques et l'assistance technique en mode continu) figurent parmi les éléments mettant à risque la sécurité des bâtiments advenant qu'un important dysfonctionnement des logiciels ou des systèmes de sécurité survienne. Dans les circonstances, nous sommes d'avis qu'un alignement clair devra être donné par la direction du SGPI afin de parer à ces vulnérabilités constatées par la mise en place des mesures de redressement appropriées lesquelles permettront d'assurer la vigie de la sécurité des bâtiments de la Ville en tout temps. De plus, il est indéniable que l'analyse des données pouvant être extraites des systèmes représente une source d'information fort pertinente en vue de repérer les brèches de sécurité et les vulnérabilités au sein des bâtiments pour ensuite apporter les mesures correctives qui s'imposent. Toutefois, vu le manque de documentation et la limite des systèmes en place, les représentants de la Division de la sécurité peuvent plus difficilement procéder à une analyse globale et dresser le bilan de l'état de la sécurité au sein des bâtiments de la Ville. En conséquence, nous sommes d'avis que des solutions devront être rapidement envisagées afin que les outils technologiques utilisés puissent ultimement permettre d'obtenir une information de gestion complète et fiable pour que cela serve d'appui à une prise de décision éclairée.

RECOMMANDATION

- 3.2.2.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de prendre les dispositions requises pour assurer la performance des outils technologiques et des activités opérationnelles supportant la télésurveillance, afin de permettre une vigie en mode continue de la sécurité des édifices municipaux, et de disposer d'informations de gestion utiles à une prise de décisions éclairées.**

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

- 3.2.2.C. *Service de la gestion et de la planification immobilière***
Procéder à l'inventaire et à l'évaluation de l'état des équipements et des logiciels du Centre opérationnel en collaboration avec la Division du bureau de projet du Service de la gestion et de la planification immobilière et de la Gestion de l'information et la Division des services administratifs. (Échéancier prévu : novembre 2019)
- Suite à cet exercice, en collaboration avec le Service des technologies de l'information, déterminer les ressources requises pour optimiser et garder à jour les systèmes. Élaborer un plan de déploiement concernant l'optimisation des outils technologiques. (Échéancier prévu : à déterminer)*

GESTION DE LA TÉLÉSURVEILLANCE PAR LES ARRONDISSEMENTS ISSUS D'EX-VILLES DE BANLIEUE (ANJOU ET LACHINE)

Rappelons que les arrondissements issus d'ex-villes de banlieue sont responsables de la télésurveillance des bâtiments qui relèvent de leur gouverne.

En ce qui concerne l'arrondissement d'Anjou, les informations obtenues révèlent que la télésurveillance des systèmes d'alarme d'intrusion et d'incendie de ses bâtiments est confiée à une firme privée. Des employés de l'arrondissement assurent une disponibilité 24h/7j pour la réception des appels de la centrale de surveillance avisant que des signaux d'alarme se sont déclenchés dans les bâtiments. Le surveillant en devoir doit se déplacer pour examiner le bien-fondé des alarmes signalées et agir en conséquence. À cet effet, il nous est mentionné que la procédure établie au regard de ces interventions n'est pas documentée.

Par ailleurs, des caméras sont également installées dans certains bâtiments plus achalandés. Les images captées par ces caméras sont enregistrées aux fins de visionnement en cas d'enquête sur des incidents sur approbation du responsable de l'équipe des technologies de l'information de qui relève la gestion de la vidéosurveillance. À cet égard, précisons que des « *Règles d'utilisation de la vidéosurveillance dans les lieux publics* »³⁴ concernent notamment, les autorisations requises pour visualiser les images d'un système de télésurveillance et l'obligation que le public accueilli dans un endroit sous vidéosurveillance en soit informé. À la lueur des informations obtenues, nous constatons que les intervenants responsables étaient sensibilisés à la réglementation en vigueur. Celle-ci prévoit des règles, concernant notamment, les autorisations requises pour visualiser les images d'un système de télésurveillance et l'obligation que le public accueilli dans un endroit sous vidéosurveillance en soit informé.

Quant à l'arrondissement de Lachine, la télésurveillance est également confiée à une firme externe. Des procédures sont mises en place pour le signalement des alarmes déclenchées au personnel responsable des bâtiments concernés. À la réception des signaux d'alarme, une liste contenant les coordonnées des personnes devant être contactées aux fins d'une intervention a été établie, toutefois les intervenants rencontrés affirment qu'elle n'est pas à jour et que la procédure d'intervention elle-même en cas d'incidents n'est pas documentée.

Des caméras de surveillance sont présentes dans les bâtiments. Toutefois elles ne sont pas reliées à une centrale et les images captées ne sont pas visionnées en mode continue, mais sont plutôt enregistrées sur des bandes vidéo aux fins d'investigation sur des alarmes ou aux fins d'enquête en cas de méfait. Cependant, il est possible de visionner les images captées par ces caméras en direct au besoin. À cet égard, nous constatons que les représentants de l'arrondissement sont sensibilisés à la réglementation en vigueur en matière d'utilisation de la vidéosurveillance.

³⁴ Source : Commission d'accès à l'information du Québec.

Bien que nos travaux d'audit concernant la gestion de la télésurveillance des arrondissements d'Anjou et de Lachine n'aient pas fait l'objet d'une analyse exhaustive, nous sommes d'avis qu'il sera néanmoins approprié pour ces derniers de réévaluer les moyens mis en place pour assurer la télésurveillance de leurs bâtiments respectifs en fonction des vulnérabilités qui pourraient être relevées à la suite des études de sécurité qui auront préalablement été réalisées (comme recommandé à la section 3.1.4.). De plus, la documentation des procédures d'intervention à la réception des signaux d'alarme devra être prévue en lien avec les PMU qui auront été élaborés au regard des bâtiments de l'arrondissement (comme recommandé à la section 3.2.1.).

RECOMMANDATIONS

- 3.2.2.D. Nous recommandons aux arrondissements d'Anjou et de Lachine de réévaluer la suffisance des moyens en place pour assurer la télésurveillance de leurs bâtiments respectifs en fonction des vulnérabilités qui auront préalablement été relevées par les études de sécurité, afin d'en assurer la sécurité.**
- 3.2.2.E. Nous recommandons aux arrondissements d'Anjou et de Lachine de se doter de procédures d'intervention documentées et à jour, alignées aux plans de mesures d'urgence des bâtiments qui auront préalablement été établies, afin d'encadrer la marche à suivre lors de la réception du signal de alarmes et ainsi favoriser une intervention prompte et adéquate en cas d'incidents.**

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.2.2.D. Arrondissement d'Anjou**
*Suite à l'analyse de risques, le Service de la gestion et de la planification immobilière préparera des encadrements et l'arrondissement s'assurera que les pratiques en vigueur sont conformes à ceux-ci.
 (Échéancier prévu : décembre 2019)*
- Arrondissement de Lachine**
*Suite à l'analyse de risques, le Service de la gestion et de la planification immobilière préparera des encadrements et l'arrondissement s'assurera que les pratiques en vigueur sont conformes à ceux-ci.
 (Échéancier prévu : décembre 2019)*
- 3.2.2.E. Arrondissement d'Anjou**
Les plans des mesures d'urgence élaborés dans le cadre de la recommandation 3.2.1.C. prévoiront les éléments encadrant la réception d'une alarme. (Échéancier prévu : décembre 2019)

Arrondissement de Lachine

Les plans des mesures d'urgence élaborés dans le cadre de la recommandation 3.2.1.C. prévoiront les éléments encadrant la réception d'une alarme. (Échéancier prévu : décembre 2019)

3.2.3. SERRURERIE CONTRÔLÉE

3.2.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

La gestion de la serrurerie fait également partie des activités visant à assurer la sécurité des occupants et des biens par le biais du contrôle de clés donnant accès au bâtiment ou à certaines parties de celui-ci.

La serrurerie comme contrôle d'accès aux bâtiments peut prévoir la distribution et le contrôle de deux types de clés, soit des :

- clés régulières dont l'utilisation vise un usage normal (p. ex. une porte de bureau, un placard), lesquelles peuvent être facilement reproduites;
- clés à haute sécurité lesquelles sont protégées par un brevet et qui ne peuvent être reproduite (un code unique) que par un fabricant autorisé et que sur approbation de responsables désignés au sein de l'organisation. L'utilisation de telles clés assure, entre autres, une sécurité d'accès supérieure à des endroits généralement plus stratégiques (p. ex. un entrepôt de matières dangereuses). Mais, leur utilisation peut également découler d'une volonté de permettre l'accès à un nombre restreint de personnes à différents bâtiments ou parties de bâtiment (une clé maîtresse), tout en limitant l'accès à d'autres (p. ex. l'accès à des salles de contrôles électriques ou des salles mécaniques).

Ainsi, une gestion efficace de la serrurerie suppose notamment que :

- les normes de la Ville ont préalablement été établies au regard des situations nécessitant le recours à l'utilisation de serrures à clés contrôlées;
- la mise en place d'une charte des clés contrôlées en circulation par bâtiment, soit une matrice qui recense notamment, l'ensemble des portes et leurs clés correspondantes. Étant donné le caractère sensible des informations qu'elles contiennent, il est attendu que l'accès aux chartes de clés d'une organisation doit être limité au serrurier désigné;
- l'élaboration et la diffusion de directives visant à encadrer l'utilisation, la distribution, la récupération ou en encore le remplacement des clés;
- l'instauration d'un système pour la gestion et le suivi des clés en circulation.

Par ailleurs, soulignons que les activités exercées dans le cadre de la pratique de la serrurerie, sont réglementées et exigent un permis de serrurier délivré par le Bureau de la sécurité privée (BSP).

Ainsi, nos travaux d'audit visaient à s'enquérir des règles circonscrivant la gestion de la serrurerie contrôlée au sein de chacune des unités d'affaires auditées.

Précisons d'entrée de jeu que la Division de la sécurité du SGPI est responsable de la gestion de la serrurerie contrôlée au sein des bâtiments exploités par les services centraux et par les neuf arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal³⁵. Pour leur part, les arrondissements issus d'ex-villes de banlieue sont responsables de la gestion de la serrurerie (régulière et contrôlée) au sein des bâtiments qui relèvent de leur compétence.

GESTION DE LA SERRURERIE PAR LE SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE

Selon les informations obtenues, il appert qu'à l'origine la serrurerie contrôlée a été implantée sans que des normes circonscrivant le recours à l'utilisation de serrures à clés contrôlées ou que des encadrements entourant la gestion de celles-ci n'aient été établis au préalable. Au fil du temps, la demande grandissante pour le contrôle d'accès à des installations sensibles, conjuguée à la multitude de transformations de la structure organisationnelle, les transferts de responsabilités et les nombreux mouvements au sein d'une même unité ont eu pour effet de complexifier la serrurerie contrôlée au sein de la Ville.

Or, l'absence d'encadrements pour la gestion efficace d'une telle activité de sécurité au sein d'un parc immobilier de l'ampleur de celui de la Ville n'est pas sans conséquence. En effet, étant donné que des clés contrôlées ont été distribuées, sans égard à un protocole structuré et qu'aucun suivi de celles en circulation n'a été assuré, il s'avère qu'à ce jour des clés contrôlées (dont des clés maîtresses³⁶) sont en circulation sans que leurs détenteurs soient connus. À cet égard, l'ensemble des intervenants rencontrés au sein du SGPI s'entend pour dire que la situation est plutôt alarmante puisqu'elle compromet sérieusement la sécurité des bâtiments de la Ville.

En plus de cette brèche de sécurité, les informations obtenues révèlent que la gestion de la serrurerie contrôlée relevant du SGPI, comporte également d'autres lacunes importantes notamment, les suivantes :

- **Surutilisation et utilisation non appropriée des clés contrôlées** : bien que le recours à des serrures à clés contrôlées devrait être utilisé exclusivement pour les accès nécessitant un niveau de sécurité supérieur ou pour permettre l'accès à un nombre restreint de personnes selon le cas, il ressort des informations obtenues qu'en l'absence d'encadrements, des clés contrôlées ont été utilisées à des fins qui ne requièrent pas un tel

³⁵ À titre informatif, mentionnons qu'au sein du SGPI, la gestion de la serrurerie régulière ne relève pas de la Direction de l'optimisation, de la sécurité et de la propreté, mais plutôt de la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation.

³⁶ Au sein de la Ville, les clés maîtresses permettent l'accès à l'ensemble des sections d'un bâtiment, à tous les bâtiments du même type (p. ex. les arénas ou les piscines), ou bien encore à différents types d'installations (p. ex. les salles de contrôles électriques et les salles mécaniques).

niveau de sécurité (p. ex. pour des placards ou des portes de bureaux). Cette situation est d'autant plus singulière que la production de telles clés est à la fois plus dispendieuse et qu'elle requiert une gestion particulière par rapport à la serrurerie régulière;

- **Complexité des chartes de clés** : l'inventaire des chartes de clés au sein de la Division de la sécurité se trouve sur trois types de support différents (environ 8 000 chartes en format papier, 559 sur des chiffriers Excel et 415 sur un logiciel de serrurerie). Ces chiffres sont à la fois évocateurs de l'ampleur et de la complexité de la serrurerie de la Ville. À titre informatif, mentionnons que chacune des chartes indique l'arborescence des clés au sein d'un bâtiment dont, entre autres, leur code, la serrure correspondante, les accès qu'elles permettent et le nombre en circulation. Pour ajouter à la complexité, il existe actuellement trois générations de clés contrôlées (soit, trois différentes technologies brevetées) en circulation à la Ville, lesquelles dans certains cas ont été utilisées pour un même bâtiment ce qui implique la gestion de trois chartes de clés distinctes pour celui-ci;
- **Absence de relève** : depuis plusieurs années, la gestion de la serrurerie contrôlée relevait du seul serrurier (maître des clés) du SGPI, et ce, jusqu'à son départ à la retraite en juin 2018. Bien que le départ imminent de cette ressource fût connu de tous, sa relève n'a pas été assurée pour le maintien du service. Ainsi, depuis la fin 2018, les responsabilités de ce serrurier ont temporairement été confiées à l'un des conseillers de la Division de la sécurité nouvellement recruté. Or, d'une part, cette ressource ne possède pas le permis du BSP approprié pour lui permettre d'assurer pleinement la gestion de cette activité. D'autre part, considérant les problématiques mentionnées précédemment, il appert que la gestion de la serrurerie contrôlée représente une charge de travail considérable pour cette ressource dont l'expertise-conseil en sécurité ne serait pas pleinement exploitée;
- **Retards dans le traitement des demandes pour l'obtention de clés contrôlées** : pour toutes les demandes relatives aux clés contrôlées, les unités d'affaires clientes du SGPI doivent s'adresser directement à la Division de la sécurité. À cet effet, au moment de nos travaux d'audit, nous avons été informés du fait qu'un retard considérable (environ huit mois) s'était accumulé pour le traitement des demandes des clients relativement à l'installation de nouvelles serrures à haute sécurité dans le cadre de projets de rénovation. À cet effet, les intervenants rencontrés au sein de l'arrondissement de CDN-NDG dénoncent le fait qu'un nombre important de demandes pour l'obtention de clés demeurent latentes et que cela se répercute sur la gestion de leurs propres opérations (p. ex. la perte de temps dans la mise en place de solutions temporaires pour contrôler les accès aux bâtiments);
- **Absence de coordination entre les diverses unités administratives du SGPI** : les intervenants rencontrés à la Division de la sécurité, soulèvent que des problématiques liées à la gestion de la serrurerie sont également relevées dans le cadre de la mise en œuvre des projets de construction et de rénovations. À cet effet, et ce, bien que nous n'en ayons pas effectué l'examen, il est mentionné que les devis normalisés utilisés par le SGPI pour l'adjudication des contrats prévoient l'installation d'une même technologie de clés contrôlées qui n'est pas nécessairement actualisée. De surcroît, pour ces

considérations, les experts en la matière relevant de la Division de la sécurité ne seraient pas systématiquement sollicités ou le seraient trop tardivement alors que les travaux sont pratiquement rendus à terme.

Ces lacunes entourant la gestion de la serrurerie au sein du SGPI nous apparaissent pour le moins préoccupantes. À cet effet, il fait nul doute qu'une réflexion devra être entreprise à brève échéance, afin de réévaluer cette activité et de redresser la situation de manière à ce que cette mesure de sécurité, complémentaire à un ensemble d'autres mesures, atteigne les objectifs comme moyen de protection des occupants et des biens au sein des édifices municipaux.

GESTION DE LA SERRURERIE AU SEIN DES ARRONDISSEMENTS ISSUS D'EX-VILLES DE BANLIEUE (ANJOU ET LACHINE)

Selon les informations obtenues des personnes rencontrées au sein de l'arrondissement d'Anjou, la gestion de la serrurerie a été confiée à deux contremaîtres. Nous constatons que les activités inhérentes à la gestion de la serrurerie (p. ex. la production, la distribution et le suivi des clés en circulation) ne font pas l'objet de directives ou d'encadrements établis, mais qu'elles consistent en diverses pratiques informelles implantées au fil du temps. Notamment :

- la serrurerie contrôlée est utilisée principalement pour le contrôle d'accès au périmètre des bâtiments et pour limiter l'accès à certaines zones au sein de ceux-ci comprenant des installations névralgiques. La détermination des règles de limitation de ces accès relève de chaque directeur d'unité administrative et n'est pas nécessairement documentée;
- les clés ne sont produites et distribuées que sur approbation d'une demande en provenance des responsables des bâtiments. Les clés contrôlées sont produites par une firme spécialisée. Il appert que les employés en possession de ces clés deviennent subséquemment garants de leur suivi sans plus de contrôle de la part des responsables désignés pour la gestion de cette activité;
- le suivi des clés en circulation n'est pas systématiquement tenu à jour.

Mentionnons, qu'une exception s'applique toutefois au mode de fonctionnement précédemment décrit concernant un des bâtiments de l'arrondissement pour lequel nous avons constaté que la gestion de la serrurerie fait l'objet d'une directive spécifique, en ce qui a trait entre autres, à l'identification des détenteurs, à l'assignation des clés et à la démarche à suivre en cas de pertes de clés. Nous constatons également l'existence d'une autre procédure, pour le traitement des demandes de cartes d'accès et la démarche pour assurer un suivi des clés contrôlées prêtées temporairement. Selon les informations obtenues, ces directives émanent de l'équipe responsable des technologies de l'information de l'arrondissement, laquelle a également mis en place une application informatisée pour assurer, entre autres, la gestion des clés en circulation de ce bâtiment.

À notre avis, en l'absence de directives formelles en matière de gestion de la serrurerie, l'arrondissement s'expose au risque de compromettre la sécurité de ses installations. C'est pourquoi nous estimons que des mesures devront être entreprises pour resserrer la gestion de cette activité.

En ce qui concerne l'arrondissement de Lachine, les responsables rencontrés nous informent que la gestion de la serrurerie relève du serrurier de l'arrondissement lequel possède les accréditations comme exigées par le BSP. Ce dernier dispose d'un accès exclusif à une salle sécurisée contenant les chartes de clés et des machines pour fabriquer des clés régulières. Les clés contrôlées utilisées principalement pour l'accès au périmètre des bâtiments sont produites par un fournisseur externe, possédant les licences requises.

Les informations obtenues mettent en lumière le fait qu'il existe depuis 2015, une procédure pour l'emprunt des clés qui prévoit notamment, l'approbation de la demande par les responsables désignés au sein de l'arrondissement et ultimement, une pénalité à défaut de retourner la clé empruntée. Il appert que cette procédure ne fait cependant pas l'objet d'un suivi rigoureux. En outre, il ressort des informations qui nous ont été communiquées qu'aucune autre directive formelle n'a été établie pour encadrer la gestion de la serrurerie (p. ex. la marche à suivre pour la distribution, la récupération ou le remplacement de clés). Les personnes rencontrées mentionnent que le fonctionnement lors de demandes de clés est connu, mais qu'il n'est pas formalisé. À cet effet, le serrurier, en poste depuis plusieurs années, affirme que son rôle est limité puisqu'il n'a ni l'autorité ni le droit de regard sur la distribution des clés. Il mentionne ne pas avoir reçu le mandat de la gestion de la serrurerie, mais uniquement celui de procéder à des copies de clés (régulières) et déverrouiller des portes lorsque requis. Or, la gestion de la serrurerie dans son entièreté devrait relever d'une personne qualifiée responsable d'en assurer la saine gestion. Il est également mentionné que la gestion de la serrurerie mériterait d'être améliorée au regard des aspects suivants :

- Le suivi des clés en circulation est, de façon générale, très déficient à plusieurs égards (p. ex. l'absence d'un inventaire des clés par bâtiment, le nombre de clés en circulation et une liste des détenteurs non nécessairement connus);
- Tous les corps de métiers et les contremaîtres de l'arrondissement possèdent des clés contrôlées pour l'accès à tous les bâtiments, de même que les gestionnaires qui possèdent les trousseaux de clés des bâtiments dont ils sont responsables. Les organismes externes exploitants les bâtiments en possèdent également. Or, le nombre important de personnes détentrices de clés contrôlées conjuguées aux faiblesses des contrôles entourant le suivi des clés en circulation, accroissent les risques que la sécurité des bâtiments de l'arrondissement puisse être compromise;
- Nous avons été informés du départ à la retraite prévu en janvier 2019, du serrurier de l'arrondissement. Selon les informations obtenues, bien qu'il ait été prévu de devoir assigner une autre ressource pour assumer la responsabilité de la serrurerie, les démarches n'avaient pas été entreprises au moment de nos travaux d'audit. À cet égard, à la lueur des commentaires recueillis du responsable de cette activité, nous constatons que ce

dernier n'était pas sensibilisé à la nécessité de mettre en place des directives et des procédures visant à encadrer la gestion de la serrurerie ni aux exigences du BSP et des qualifications requises pour l'exercice de cette activité.

En somme, nous constatons dans l'ensemble que la gestion de la serrurerie à la Ville présente des lacunes importantes, voire même inquiétantes, lesquelles pourraient compromettre sérieusement la sécurité des bâtiments, des usagers et la continuité des opérations de la Ville. Considérant que la sécurité des édifices municipaux est un enjeu stratégique, il nous apparaît primordial de redresser la situation, et ce, prioritairement en ce qui a trait aux bâtiments névralgiques. Cet exercice devrait viser à dresser le portrait de la gestion de la serrurerie à la Ville, en faire l'analyse, pour ensuite établir les alignements en cette matière et une stratégie d'intervention au regard des mesures correctives à entreprendre pour rectifier les brèches de sécurité constatées.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.3.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, en collaboration avec l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, de dresser le portrait de la situation et de procéder aux analyses requises en matière de gestion de la serrurerie, afin d'être en mesure d'en refléter les alignements dans les normes de la Ville, mais également pour établir à brève échéance une stratégie d'intervention pour pallier les brèches de sécurité constatées et ainsi assurer la sécurité au sein des édifices municipaux et la continuité des opérations.**
- 3.2.3.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière ainsi qu'aux arrondissements d'Anjou, de Lachine et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce d'établir et de diffuser les directives visant à encadrer la gestion opérationnelle de la serrurerie (p. ex. l'utilisation, la distribution, la récupération, le remplacement et le suivi des clés) et de prévoir un plan de relève en la matière, pour ainsi favoriser une gestion efficace de cette activité.**
- 3.2.3.D. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière ainsi qu'à l'arrondissement de Lachine de prendre les dispositions requises afin de confier la gestion de la serrurerie à du personnel qualifié détenant les certifications exigées par le Bureau de la sécurité privée, en vue d'assurer la conformité de l'exercice de cette activité et d'en favoriser une gestion harmonisée et performante.**

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.B. **Service de la gestion et de la planification immobilière**

Une analyse est en cours avec une firme externe afin de produire un portrait complet et émettre des recommandations. Ce travail et les orientations seront présentés lors d'un comité qui inclura, entre autres, la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation ainsi que les arrondissements. **(Échéancier prévu : septembre 2019)**

Subséquentement, une stratégie d'intervention porteuse d'une vision de gestion des accès et un plan d'action seront déployés afin de minimiser les brèches de sécurité et mettre en place une solution durable et efficace. **(Échéancier prévu : mars 2020)**

Le déploiement de la stratégie d'intervention pour l'ensemble des bâtiments. **(Échéancier prévu : à déterminer)**

3.2.3.C. **Service de la gestion et de la planification immobilière**

En collaboration avec les divers intervenants de l'activité de la serrurerie contrôlée, un encadrement administratif sera développé. Ce dernier sera diffusé aux différentes unités d'affaires. De plus, les rôles et les responsabilités de l'activité de serrurerie sont en révision afin de répondre à la pénurie de main-d'œuvre dans ce domaine d'expertise. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

Arrondissement d'Anjou

Puisque le modèle de gestion de la serrurerie et les façons de faire s'y rattachant seront revus par le Service de la gestion et de la planification immobilière (un encadrement administratif sera développé), l'arrondissement s'assurera d'intégrer ces changements à ses pratiques, mais aussi d'en assurer le suivi. Responsable de tous les édifices, sauf l'hôtel de ville de Montréal. **(Échéancier prévu : décembre 2021)**

Arrondissement de Lachine

Puisque le modèle de gestion de la serrurerie et les façons de faire s'y rattachant seront revus par le Service de la gestion et de la planification immobilière (un encadrement administratif sera développé), l'arrondissement s'assurera d'intégrer ces changements à ses pratiques mais aussi d'en assurer le suivi. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

Arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce

Puisque le modèle de gestion de la serrurerie et les façons de faire s'y rattachant seront revus par le Service de la gestion et de la planification immobilière (un encadrement administratif sera développé), l'arrondissement s'assurera d'intégrer ces changements à ses pratiques mais aussi d'en assurer le suivi. **(Échéancier prévu : décembre 2019)**

3.2.3.D.**Service de la gestion et de la planification immobilière**

L'activité complète fait l'objet d'une analyse. La structure de la Direction de l'optimisation de la sécurité et de la propreté a été modifiée afin de répondre convenablement aux demandes.

Tel que précisés aux 3.2.3.B. et 3.2.3.C. de nouvelles orientations seront déposées avant la fin de l'année. (Échéancier prévu : septembre 2019)

Arrondissement de Lachine

L'arrondissement s'assurera de confier la responsabilité de cette activité à une personne détenant les certifications exigées. (Échéancier prévu : septembre 2019)

3.2.4. GARDIENNAGE**3.2.4.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS**

Le gardiennage est une activité consistant en la surveillance d'installations par des agents de sécurité visant la protection des personnes, des actifs ou des lieux par le biais du maintien de l'ordre, du respect des règles par les usagers et de la prévention de la criminalité. Ces agents de sécurité ont notamment, pour tâches d'effectuer des rondes de sécurité, le contrôle des accès, la surveillance d'ascenseurs ou encore de caméras de surveillance. Ces agents peuvent également jouer un rôle de premier intervenant en cas d'événements fâcheux dans le bâtiment.

Considérant que la Ville exploite des bâtiments à diverses vocations (p. ex. des centres sportifs, des bâtiments industriels, administratifs ou scientifiques), il importe que cette activité soit adaptée en fonction des particularités de ceux-ci. Il est notamment, attendu :

- que les besoins de protection des bâtiments en matière de gardiennage soient définis;
- qu'un plan de protection (p. ex. le nombre de ressources et le temps de gardiennage) soit déterminé;
- que des directives au regard des tâches à accomplir par les agents de sécurité soient définies;
- qu'un suivi de la bonne exécution du gardiennage soit réalisé (contrôle régulier sur site par les firmes externes et/ou le client).

Ainsi, nos travaux d'audit visaient à nous enquérir du fonctionnement de la gestion de cette activité au sein des bâtiments de la Ville.

GESTION DU GARDIENNAGE PAR LE SERVICE DE GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE

Mentionnons d'entrée de jeu, que la Division de la sécurité offre les services de gardiennage pour les bâtiments des services centraux, des arrondissements issus de l'ex-ville de Montréal et pour certains bâtiments relevant des arrondissements d'ex-villes de banlieue. À l'exception d'un seul bâtiment de la Ville pour lequel le gardiennage est effectué en régie par 25 agents de sécurité (des cols bleus), le gardiennage des autres bâtiments gérés par le SGPI est confié à des firmes externes par le biais de l'adjudication de contrats. La gestion de ces contrats relève de deux officiers de la Division de la sécurité.

Pour le gardiennage réalisé en régie, nous avons pu constater qu'un responsable de la gestion de l'activité avait été désigné, que les besoins en gardiennage avaient été définis, que des directives et des procédures avaient été élaborées et qu'un suivi de leur mise en œuvre était effectué.

Pour ce qui est des activités de gardiennage confiées à des firmes externes, nous avons procédé à l'examen de deux des cinq contrats de gardiennage qui étaient en vigueur au moment de nos travaux d'audit et dont les détails sont présentés au tableau 7.

TABLEAU 7 – CONTRATS DE GARDIENNAGE EXAMINÉS

ADJUDICATAIRE	CONTRATS	MONTANT (AVEC TAXES)	DURÉE DU CONTRAT	BÉNÉFICIAIRES	DESCRIPTIF
Firme A	1	7,9 M\$	31 mars 2018 au 4 mai 2021	1 client régulier	4 installations
	2	5,6 M\$	5 mai 2018 au 4 mai 2021	8 clients réguliers	Clients réguliers ayant une ou plusieurs installations
				Divers clients	Banque de 33 000 heures par an, utilisée pour des : <ul style="list-style-type: none"> • demandes supplémentaires des clients réguliers • demandes ponctuelles de clients non réguliers

L'examen du devis technique inclus aux documents d'appel d'offres des deux contrats nous amène à nous questionner quant à la nature même du mandat confié à l'adjudicataire. En effet, nous constatons que les attentes qui y sont détaillées s'apparentent davantage à un mandat de gestion complète de la sécurité des installations, plutôt qu'uniquement les services de gardiennage. Notamment, outre la mise en place d'un système de rondes de sécurité et la fourniture des équipements nécessaires (un système de poinçons) pour en assurer le suivi, il est, entre autres, stipulé aux contrats que la firme retenue doit :

- procéder à l'évaluation des risques associés aux actifs et aux situations problématiques et en assurer la mise à jour;
- établir des plans de protection, en assurer la mise à jour et le déploiement;
- élaborer et maintenir à jour des protocoles d'intervention, des procédures d'évacuation et des procédures opérationnelles.

Or, il est selon nous légitime de croire que plusieurs des tâches confiées à la firme auraient dû être élaborées en fonction des normes établies par la Ville au regard des particularités de son parc immobilier. À cet égard, les officiers de la Division de la sécurité responsables de la gestion des contrats de gardiennage confirment qu'il est en effet attendu que la firme externe retenue assure la mise en place et la mise en œuvre d'un plan de sécurité complet des installations. Il appert que cette décision de céder cette responsabilité a été prise principalement en raison du manque de ressources au sein de la Division de la sécurité.

Ainsi, nous constatons que certains des bâtiments visés par les contrats examinés concernent des installations névralgiques dont les opérations sont particulièrement complexes. Le mandat ainsi confié à la firme externe implique une tâche considérable notamment, pour la compréhension des opérations des différentes unités d'affaires concernées, l'analyse des enjeux particuliers de chacun des bâtiments, la mise en place des mesures de sécurité appropriées, des procédures de sécurité et d'une équipe pour en assurer la gestion opérationnelle. Selon les informations obtenues, à tout cela s'ajoute la nécessité de prévoir une importante période de rodage, afin que tout soit parfaitement opérationnel. Considérant la durée limitée des contrats, il va sans dire qu'au terme de ceux-ci, un nouvel adjudicataire devra à son tour développer l'expertise de la sécurité de ces installations névralgiques et mettre en place son propre mode de fonctionnement. Selon les informations obtenues, les procédures établies par les firmes sont supervisées par les officiers de la Division de la sécurité responsables de cette activité et un suivi de la prestation de service est réalisé (p. ex. des visites régulières des lieux, des vérifications ponctuelles des rapports de gardiennage et des rapports d'incidents). Néanmoins, il demeure qu'en confiant ces tâches à des firmes externes, la Ville court le risque de perdre l'expertise à l'interne en matière de sécurité spécifique pour ses bâtiments, dont certains sont particulièrement névralgiques. Cette approche induit également les risques suivants :

- L'alignement des pratiques externes qui pourraient ne pas correspondre aux normes de sécurité préconisées par la Ville;
- Les mesures de sécurité mises en place par la firme qui pourraient ne pas être suffisantes par rapport aux risques inhérents et aux spécificités du bâtiment;

- La perte de données historiques pertinentes concernant la sécurité des bâtiments lesquelles ne seront pas intégrées dans les systèmes de gestion de la sécurité de la Ville;
- Un bris dans la continuité de l'approche en matière de gestion de la sécurité d'une firme à une autre.

Pour ces raisons, si la volonté est de confier le gardiennage à des firmes externes, nous sommes d'avis que les documents d'appel d'offres devraient à tout le moins faire référence à des directives et des procédures établies à l'interne sur la base des études de sécurité qui auront préalablement été réalisées à l'égard des bâtiments concernés, et ce, conformément aux normes de sécurité de la Ville.

Quant à la portion d'un des contrats ayant trait à une banque d'heures (33 000 heures par an), nous avons été informés que celle-ci avait été estimée sur la base des heures utilisées par le passé pour des besoins ponctuels en service de gardiennage en provenance de clients non réguliers ou pour des besoins additionnels des clients réguliers. Ainsi, à la réception des demandes, les besoins en gardiennage sont évalués par les officiers de la Division de la sécurité pour ensuite, le cas échéant, être définis sous forme de procédures et de directives que les gardiens de sécurité devront appliquer et qui feront l'objet d'un suivi pour en assurer la prestation du service attendu.

Toutefois, en raison de l'imprévisibilité de certaines demandes de gardiennage (p. ex. la sécurité supplémentaire requise lors d'un événement public, la défektivité d'un système de sécurité), il s'avère que l'estimation de la banque d'heures au contrat est parfois insuffisante. Conséquemment, le SGPI n'est pas toujours en mesure d'offrir le service de gardiennage sollicité par les unités d'affaires de la Ville concernées par son offre de services. De l'avis des divers intervenants rencontrés, cette problématique a un impact sur le service à la clientèle et sur l'image de la Division de la sécurité.

Dans ce contexte, nous estimons qu'un processus plus rigoureux devra être instauré afin que le SGPI, en collaboration avec l'ensemble des unités d'affaires visées par son offre de services, puisse recenser les besoins pour des services de gardiennage et ainsi planifier avec plus de justesse l'ampleur des banques d'heures et conséquemment, des enveloppes budgétaires devant être consacrées à ces activités.

RECOMMANDATIONS

- 3.2.4.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de réévaluer l'approche retenue au regard des mandats confiés à des firmes externes dans le cadre des contrats de gardiennage à adjuger de façon à ce que cette activité s'exerce conformément aux études de sécurité des bâtiments et aux normes en cette matière qui auront préalablement été établies par la Ville.**

3.2.4.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, en collaboration avec l'ensemble des unités d'affaires concernées, de mettre en place un processus lui permettant de recenser les besoins en service de gardiennage et de planifier avec plus de précision les enveloppes budgétaires devant être consacrées à cette activité en vue qu'il puisse respecter son offre de services auprès des unités d'affaires clientes.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.4.B. **Service de la gestion et de la planification immobilière**
Suite à une réflexion avec les arrondissements et services centraux sur les activités de gardiennage, définir le niveau de service attendu ainsi que les exigences détenues dans les appels d'offres. Par la suite, en collaboration avec le Service d'approvisionnement, proposer un modèle de gestion de contrat adapté au besoin de gardiennage. (Échéancier prévu : mars 2020, en lien avec 3.1.4.B.)

3.2.4.C. **Service de la gestion et de la planification immobilière**
Veiller à ce que les demandes de services fassent suite à un audit de sécurité entre la Division de la sécurité et les unités d'affaires, afin que les besoins réels puissent être traités et budgétisés en conséquence.
Suite à une réflexion avec les arrondissements et services centraux sur les activités de gardiennage, définir le niveau de service attendu ainsi que les exigences détenues dans les appels d'offres. Par la suite, en collaboration avec le Service d'approvisionnement, proposer un modèle de gestion de contrat adapté au besoin de gardiennage. (Échéancier prévu : mars 2020, en lien avec 3.2.4.B.)

GESTION DU GARDIENNAGE PAR LES ARRONDISSEMENTS ISSUS D'EX-VILLES DE BANLIEUE (ANJOU ET LACHINE)

Pour ce volet, nous avons constaté que les arrondissements d'Anjou et de Lachine prévoient du gardiennage pour certains de leurs bâtiments.

En ce qui concerne l'arrondissement d'Anjou, cette activité s'exerce à l'égard d'un seul bâtiment par le biais d'un contrat adjugé à une firme pour une prestation de service sur une base régulière. Une procédure et une directive établies par l'arrondissement doivent être utilisées par les gardiens de sécurité, lesquels relèvent d'un superviseur de la firme. Le suivi de la prestation de services est assuré par un responsable désigné de l'arrondissement.

Quant à l'arrondissement de Lachine, au moment de nos travaux d'audit, cette activité s'exerçait par le biais d'un contrat (des banques d'heures) adjugé à une firme externe.

Ce contrat prévoit une prestation de service de gardiennage sur une base régulière pour trois bâtiments et ponctuellement pour trois autres installations. La gestion du contrat relève d'un responsable désigné, alors que les besoins en gardiennage de chacun des bâtiments sont déterminés par les exploitants de ceux-ci.

Pour un des trois bâtiments bénéficiant de services de gardiennage sur une base régulière, nous avons obtenu l'évidence de procédures et de directives mises en place, d'un horaire de gardiennage établi en fonction des heures d'opération du bâtiment. Le suivi de la prestation de service est assuré par un superviseur de la firme externe. Des rapports journaliers de même que des rapports d'interventions, le cas échéant, sont remis au responsable désigné du bâtiment. Quant aux deux autres bâtiments concernés, nous constatons que la prestation de service des agents de sécurité de la firme ne fait l'objet d'aucune directive ou procédure documentée. Selon les informations obtenues des intervenants rencontrés, les agents de sécurité assignés seraient familiers avec les installations et les opérations au sein de ces bâtiments et des instructions spécifiques leur seraient communiquées au besoin de façon informelle par le responsable du bâtiment (p. ex. limiter l'accès à une section du bâtiment temporairement fermée, assurer une ronde supplémentaire dans les endroits isolés aux heures de grande affluence).

Finalement, pour trois autres installations au regard desquelles le recours aux services de gardiennage est ponctuellement requis lors de la tenue d'événements, nous constatons qu'aucune procédure documentée n'émane de l'arrondissement en vue d'encadrer cette activité. Selon les informations obtenues, il appert que la gestion des activités de gardiennage relève des employés de première ligne, lesquels ne possèdent pas nécessairement l'expertise requise en la matière. Ainsi, lorsque les services d'une firme sont nécessaires, une rencontre est planifiée avec le gardien de sécurité assigné par la firme pour faire la tournée des lieux, présenter les instructions et les règlements à faire respecter par les usagers.

À notre avis, l'arrondissement de Lachine aurait avantage à se doter des procédures et des directives spécifiques adaptées à chacune de ses installations nécessitant des services de gardiennage. D'une part, ces encadrements permettraient d'assurer une prestation de service adaptée aux risques et aux particularités des bâtiments et d'être en mesure d'en faire aisément le suivi. D'autre part, cela procurerait une plus grande assurance de la continuité des services de gardiennage attendus, peu importe l'employé assigné ou la firme externe retenue.

RECOMMANDATION

3.2.4.D. Nous recommandons à l'arrondissement de Lachine de se doter de procédures et de directives spécifiques adaptées à chacune de ses installations nécessitant des services de gardiennage, afin d'assurer une prestation de services en cette matière adaptée aux risques et aux particularités des bâtiments et d'en permettre le suivi et la mise en œuvre continue.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.4.D. *Arrondissement de Lachine*

L'arrondissement participera à la démarche de réflexion initiée par le Service de la gestion et de la planification immobilière avec les arrondissements et services centraux sur les activités de gardiennage, afin de définir le niveau de service attendu ainsi que les exigences à prévoir dans les appels d'offres.

L'arrondissement s'assurera de la diffusion auprès des agents de sécurité responsables localement du gardiennage de l'encadrement qui sera produit suite à cette démarche conjointe. (Échéancier prévu : mars 2020)

3.3. REDDITION DE COMPTES

3.3.A. CONTEXTE ET CONSTATATIONS

Étant donné que la Ville considère la sécurité dans les édifices municipaux comme un enjeu stratégique, il importe que la gestion des mesures de sécurité prévoie l'instauration des mécanismes de reddition de comptes appropriés. Ceux-ci devraient notamment, permettre aux gestionnaires responsables et ultimement, aux instances de la Ville d'apprécier la mesure avec laquelle les objectifs qui auront été établis en matière de sécurité des bâtiments sont atteints et d'orienter, s'il y a lieu, la prise de décision en conséquence. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent périodiquement être produits et inclure des informations pertinentes permettant d'évaluer la suffisance et l'efficacité des mesures de sécurité mises en place.

À cet égard, mentionnons que la Politique et la Directive qui l'accompagne prévoient l'exercice d'une reddition de comptes. Notamment, il est stipulé que :

- chaque directeur d'arrondissement et chaque directeur de service doivent transmettre chaque année au SGPI un bilan de son plan d'action de l'année précédente et un plan d'action pour l'année en cours, visant l'élaboration, l'implantation et la mise à jour de programmes de sécurité validés par le SGPI;
- le directeur du SGPI doit quant à lui déposer au Directeur général, en début de chaque année un bilan global de la gestion de la sécurité dans les édifices municipaux et dans les immeubles ou parties d'immeubles loués par la Ville.

Selon les informations obtenues, la Politique de sécurité n'ayant pas été mise en œuvre depuis son adoption par la Direction générale en 2014, aucun plan d'action ni bilan n'ont été obtenus des unités d'affaires de la Ville. De son côté le SGPI n'a encore jamais déposé de bilan global de la gestion de la sécurité dans les édifices municipaux.

De ce fait, rappelons qu'une entente de service a été conclue en 2006 entre le SIM et le SGPI par le biais de laquelle le SIM délèguait au SGPI la responsabilité d'assurer la production des PSI au sein des édifices municipaux³⁷. Or, malgré le fait que l'entente conclue prévoyait qu'une fois l'an la Division de la sécurité devait faire parvenir au SIM un rapport des activités du PGMUEM, il appert qu'à ce jour aucune action n'a encore été entreprise en vue de se conformer à cette obligation.

À notre avis, le SGPI devra mettre en place les processus nécessaires, afin qu'annuellement il se conforme aux exigences stipulées à la Politique et à la Directive qui l'accompagne en matière de reddition de comptes, ainsi qu'à celle prévue à l'entente conclue avec le SIM, comme mentionné précédemment. Il en va de même pour les arrondissements d'Anjou, de Lachine et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce qui devront prendre les dispositions nécessaires pour rendre des comptes au regard de la sécurité au sein des bâtiments sous leur responsabilité conformément aux exigences de la Politique en vigueur.

Par ailleurs, au plan opérationnel, nous avons pu constater du côté de la Division de la sécurité l'existence de certains rapports produits concernant notamment, les activités de télésurveillance et de gardiennage (p. ex. des rapports hebdomadaires des rondes de surveillance par les patrouilleurs et les gardiens de sécurité, des rapports illustrant le nombre d'alarmes enregistrées par le COS). Mis à part cela, les informations obtenues des gestionnaires rencontrés révèlent que la reddition de comptes au regard des différentes activités entourant la sécurité des édifices municipaux s'exerce davantage par le biais d'échanges verbaux lors de rencontres informelles tenues sporadiquement. À cet égard, une situation similaire est constatée du côté des arrondissements audités, où les activités afférentes à la sécurité des bâtiments sont gérées en silos au sein de leurs différentes unités administratives, sans que des mécanismes de reddition de comptes formels en cette matière aient été instaurés.

Ainsi, nous sommes d'avis qu'en fonction des orientations qui auront été établies, la gestion opérationnelle des activités de sécurité des bâtiments municipaux devra faire l'objet d'une réflexion en vue de déterminer les objectifs et les indicateurs de performance qui permettront d'en mesurer le degré d'atteinte. La sécurité étant un enjeu stratégique, il va de soi que toutes les unités d'affaires de la Ville devront concourir à l'atteinte des mêmes objectifs. En ce sens, nous estimons pertinent qu'un tableau de bord soit élaboré et produit périodiquement, afin de guider les gestionnaires dans leur prise de décisions pour la mise en place des mesures correctives qui s'imposent en vue d'assurer la protection des usagers et des biens, mais également la continuité des opérations de la Ville.

³⁷ Référence : section 3.2.1. « Plan de mesures d'urgence » du présent rapport.

RECOMMANDATIONS

- 3.3.B.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière et aux arrondissements d'Anjou, de Lachine et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de mettre en place les mécanismes nécessaires, afin de se conformer aux exigences de toutes les ententes conclues et à celles de la Politique de sécurité dans les édifices municipaux en matière de reddition de comptes.
- 3.3.C.** Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, à titre de mandataire d'assurer la sécurité dans les édifices municipaux, de déterminer en fonction des orientations retenues, les objectifs et les indicateurs de performance pour la gestion opérationnelle des activités de sécurité et de se doter d'un tableau de bord, afin de guider les gestionnaires dans leur prise de décisions pour en assurer une saine gestion et d'en rendre compte à la Direction générale.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

- 3.3.B.** ***Service de la gestion et de la planification immobilière***
En collaboration avec le Bureau du contrôleur général, mettre en place les mécanismes d'audit afin de s'assurer que les unités se conforment à la Politique. Par la suite, développer un processus de reddition de comptes pour les unités d'affaires. Finalement, des audits par priorité de bâtiment seront effectués selon les critères de la Politique de sécurité dans les édifices municipaux. (Échéancier prévu : décembre 2021)
- Arrondissement d'Anjou***
L'arrondissement s'assurera de respecter les obligations en matière de reddition de comptes qui seront établies dans le cadre du travail de collaboration prévu entre le Service de la gestion et de la planification immobilière et le Bureau du contrôleur général. (Échéancier prévu : décembre 2021)
- Arrondissement de Lachine***
L'arrondissement s'assurera de respecter les obligations en matière de reddition de comptes qui seront établies dans le cadre du travail de collaboration prévu entre le Service de la gestion et de la planification immobilière et le Bureau du contrôleur général. (Échéancier prévu : décembre 2021)

Arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce

L'arrondissement s'assurera de respecter les obligations en matière de reddition de comptes qui seront établies dans le cadre du travail de collaboration prévu entre le Service de la gestion et de la planification immobilière et le Bureau du contrôleur général.

(Échéancier prévu : décembre 2021)

3.3.C.

Service de la gestion et de la planification immobilière

Déterminer les indicateurs de performance en lien avec les orientations prises par la Direction générale. Par la suite, procéder à la collecte des données provenant des arrondissements et services centraux.

(Échéancier prévu : septembre 2019)

Annuellement, un tableau de bord reflétera cet exercice et il sera présenté à la Direction générale. (Échéancier prévu : annuellement)

4. CONCLUSION

La Ville de Montréal (la Ville) est propriétaire d'un important parc immobilier constitué de divers types de bâtiments desservant tant les citoyens, les employés municipaux que les visiteurs. C'est par milliers que des gens fréquentent ces bâtiments au quotidien.

Afin de protéger les occupants, des dispositions juridiques régissent divers volets de la sécurité au sein des bâtiments, si ce n'est que l'obligation d'élaborer et de maintenir à jour un plan de sécurité incendie pour chacun d'eux. Dans ces circonstances, la gestion de la sécurité au sein des édifices municipaux se doit d'être orchestrée efficacement dans un souci de conformité aux lois et aux règlements, mais surtout en vue d'assurer la sécurité des usagers, des biens de même que la continuité des opérations. La Ville a ainsi le devoir de prévoir la mise en place d'un ensemble de mesures de prévention, de protection, d'intervention et d'urgence adapté aux risques caractérisant chacun des édifices, et cela, en fonction des orientations qu'elle aura préalablement établies.

C'est en 2014 que la Direction générale de la Ville a adopté, pour la première fois, une politique (la Politique) concernant la « Sécurité dans les édifices municipaux ». Par cette Politique la Ville reconnaît l'importance de la sécurité des employés, des citoyens et des visiteurs qui fréquentent ses installations de même que la protection de ses infrastructures essentielles. Elle déclare même qu'il s'agit là d'un enjeu stratégique. Ladite Politique s'applique donc à toutes les unités d'affaires de la Ville, à tous ses immeubles, ainsi qu'à tous les immeubles ou des parties d'immeubles loués par celle-ci. Le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI), par le biais de sa Division de la sécurité, est l'unité d'affaires mandatée par la Direction générale pour assurer, entre autres, l'élaboration et la coordination du plan d'action global de la Ville pour l'implantation de la Politique.

Nos travaux d'audit mettent en lumière des lacunes importantes. À la suite de nos constats, nous avons recommandé des correctifs pour améliorer les pratiques de gestion en matière de sécurité. À cet effet les faits suivants furent identifiés :

- Depuis son adoption en 2014, la Politique n'a jamais été pleinement déployée par le SGPI ni appliquée par les unités d'affaires de la Ville;
- À ce jour, la Direction générale de la Ville ne dispose d'aucun bilan global lui permettant d'apprécier l'état actuel de la sécurité au sein des bâtiments municipaux ni de plan d'action pour la mise en œuvre de la Politique;
- La notion de « *programme de sécurité* » dont il est question dans la Politique n'a jamais été définie par le SGPI quant à son contenu et aux normes attendues par type de bâtiment;
- Plusieurs situations mettent en évidence le fait que le partage des rôles et des responsabilités des divers intervenants municipaux impliqués dans la sécurité des édifices mériterait d'être clarifié, et cela, au sein même du SGPI;

- Selon les informations obtenues des unités d'affaires auditées, seuls trois bâtiments ont fait l'objet d'une étude de sécurité ayant permis de déterminer les mesures de sécurité à mettre en place en fonction des menaces et des risques inhérents à la nature et aux particularités de ceux-ci;
- Le SGPI n'est actuellement pas en mesure d'assurer la vigie de l'exhaustivité et de la conformité des mesures de sécurité devant caractériser chaque bâtiment de la Ville puisque d'une part, l'inventaire des mesures de sécurité existantes n'a pas été réalisé et d'autre part, parce que l'outil informatisé permettant de consigner les plans de mesures d'urgence mis en place contient des informations incomplètes et non à jour;
- Aucune démarche n'a été entreprise pour harmoniser les clauses afférentes à la sécurité incendie au sein des contrats de location d'immeubles ou des parties d'immeubles loués par la Ville et aucun suivi à l'interne n'a été réalisé en vue de s'assurer que les locataires se conforment à leurs obligations pour assurer la sécurité des lieux loués;
- La gestion de la serrurerie contrôlée comporte des brèches de sécurité inquiétantes qui nécessitent à brève échéance, la mise en place d'encadrements et d'une stratégie d'intervention pour déterminer les mesures palliatives appropriées;
- Les activités de gardiennage mériteraient d'être réévaluées en vue de recenser les besoins pour de telles interventions au sein des bâtiments avec plus de précisions et pour qu'elles s'exercent conformément aux normes de sécurité établies par la Ville;
- Le SGPI, en tant que mandataire, n'a pas encore déterminé les objectifs et les indicateurs qui permettraient d'apprécier la performance des activités opérationnelles de sécurité au sein des édifices municipaux, en fonction des orientations retenues pour ensuite en rendre compte.

Nous estimons qu'il est primordial que l'administration municipale établisse les orientations qu'elle jugera appropriées en matière de sécurité, afin de mieux circonscrire le niveau de sécurité qu'elle entend mettre de l'avant au sein des bâtiments municipaux.

La Ville reconnaît l'importance de la sécurité, car elle en a fait un enjeu stratégique. Il est maintenant urgent de le traduire par des mesures concrètes, afin de mitiger les risques qui pourraient survenir au sein des bâtiments constituant son parc immobilier et de pouvoir démontrer qu'elle s'acquitte pleinement des responsabilités qui lui incombent pour assurer la sécurité des usagers et l'intégrité de ses installations.

5. ANNEXES

5.1. OBJECTIF ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF

S'assurer que la gestion de la sécurité dans les immeubles de la Ville, de même que les immeubles ou des parties d'immeubles loués, s'effectue conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives régissant cette sphère d'activité, en vue d'assurer la sécurité et l'intégrité des installations et des usagers.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- Le partage des rôles et des responsabilités entre les intervenants de la Ville en matière de sécurité est clairement établi et pleinement exercé.
- Des programmes de sécurité sont élaborés, mis en œuvre et font l'objet d'un suivi conformément aux encadrements établis.
- Une reddition de comptes s'exerce périodiquement en matière de sécurité dans les immeubles désignés.

5.2. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES INTERVENANTS DE LA VILLE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DANS LES ÉDIFICES MUNICIPAUX

UNITÉS D'AFFAIRES VISÉES	NIVEAU HIÉRARCHIQUE	RESPONSABILITÉS ^[A]
Service de la gestion et de la planification immobilière		<ul style="list-style-type: none"> • Diffuser, implanter, interpréter et évaluer l'application de la Politique; • Coordonner le plan d'action global de la Ville dans l'implantation de la Politique; • Assurer un rôle-conseil auprès des unités d'affaires; • Analyser les plans d'action et les bilans des unités d'affaires; • Préparer un bilan annuel de la gestion de la sécurité dans les édifices municipaux et dans les immeubles ou des parties d'immeubles loués par la Ville; • Assurer la vigie en matière de gestion de la sécurité dans les édifices municipaux.
	Cadres de direction et gestionnaires	<ul style="list-style-type: none"> • Faire connaître la Politique sur la sécurité dans les édifices municipaux aux gestionnaires et aux employés.
Toutes les unités d'affaires de la Ville	Cadres de premier niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier et évaluer les risques présents dans l'unité; • Identifier et prioriser les objectifs en matière de sécurité dans les édifices municipaux; • Élaborer et appliquer un plan d'action incluant les mesures de prévention, de protection et d'intervention; • Évaluer les mesures de prévention, de protection et d'intervention; • Appliquer des actions correctives au besoin; • Revoir annuellement les objectifs et la reddition de comptes.
	Gestionnaires immobiliers ^[B]	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la conformité des immeubles aux encadrements issus de la Politique et aux normes légales et réglementaires en matière de sécurité incendie; • Implanter et mettre à jour les programmes de sécurité des immeubles dont il a la responsabilité; • Faire valider les programmes de sécurité par le Service de la gestion et de la planification immobilière; • Enregistrer les programmes de sécurité dans le Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux; • Diffuser les informations relatives aux programmes de sécurité aux personnes qui fréquentent les immeubles.
	Employés	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre connaissance de la Politique, des encadrements, du programme de sécurité de l'édifice où il travaille et du plan d'action qui le concerne, ainsi que des exigences qui lui sont applicables; • Participer à l'identification, l'évaluation, l'élimination et le contrôle des risques, ainsi qu'à la recherche et à la mise en place de solutions; • Respecter les normes légales et réglementaires ainsi que les encadrements.

^[A] Source : Politique et directive de sécurité dans les édifices municipaux de la Ville – mars 2016.

^[B] Fonctionnaire responsable de la gestion d'un actif immobilier.



4.10.

TEST D'INTRUSION LOGIQUE

MISE EN CONTEXTE

Plusieurs unités d'affaires de la Ville de Montréal (la Ville) et certains organismes contrôlés par celle-ci possèdent des systèmes par lesquels transitent des informations critiques et confidentielles.

Afin de disposer de mesures de sécurité efficaces pour protéger adéquatement les systèmes d'information contre des cyberattaques, l'industrie recommande fortement de procéder à des tests d'intrusion logique mettant à l'épreuve la robustesse des mécanismes de contrôle appliqués sur les différents environnements informatiques. En effet, tester la résistance des systèmes d'information à l'encontre des tentatives d'intrusion, internes ou externes, est un enjeu primordial selon les experts dans le domaine de la sécurité de l'information.

Les tests d'intrusion logique désignent la mise en application, de façon contrôlée et sécuritaire, des actions malveillantes réalisées par les pirates informatiques (communément appelés pirates) pour s'introduire dans les systèmes et les réseaux, soit depuis Internet, soit de l'interne, afin de mieux découvrir les failles éventuelles des systèmes d'information, des réseaux ou des logiciels, et ce, dans le but de renforcer la sécurité de l'information. Contrairement aux tentatives d'intrusion des pirates informatiques, les tests d'intrusion logique sont licites puisqu'il y a consentement des entités auditées avant le début des tests. À cette fin, les spécialistes utilisent généralement les mêmes outils et techniques que les pirates informatiques, à la différence qu'ils n'endommagent pas les systèmes d'information, ne les rendent pas indisponibles, n'altèrent pas les informations manipulées par ces derniers et ne dérobent pas d'informations confidentielles. Ainsi, l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des systèmes attaqués sont maintenues durant les tests.

Il existe principalement deux catégories de tests d'intrusion logique :

- **Tests d'intrusion logique externes** : ils permettent de savoir si une personne malveillante pourrait, à partir d'Internet, compromettre la sécurité des systèmes d'information pour :
 - s'approprier de l'information confidentielle ou privilégiée;
 - modifier les informations manipulées par ces systèmes;
 - rendre les systèmes d'information indisponibles.
- **Tests d'intrusion logique internes** : ils permettent de déterminer si une personne pourrait, de l'interne et avec ses accès habituels, compromettre la sécurité des systèmes d'information pour y effectuer les mêmes trois actions énoncées pour les tests externes. Les tests internes permettent également d'atteindre et de mettre à l'épreuve des systèmes d'information qui sont invisibles depuis Internet.

OBJECTIF ET RÉSULTATS DE L'AUDIT

Nous avons réalisé au cours de 2018 des tests d'intrusion logique. Le principal objectif de cette mission était de mettre à l'épreuve la sécurité d'environnements informatiques 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 systèmes ciblés et les résultats de nos tests d'intrusion logique. Par ailleurs, advenant des déficiences que nous aurions constatées, celles-ci auraient fait l'objet de plans d'action appropriés par les unités d'affaires concernées.



4.11.

GESTION DES INCIDENTS DE CYBERSÉCURITÉ

MISE EN CONTEXTE

La Ville de Montréal (la Ville) utilise de nombreux systèmes d'information qui traitent une quantité très importante de données dont certaines sont confidentielles, comme les renseignements personnels, qui doivent être protégées afin d'éviter qu'elles soient utilisées à mauvais escient. Actuellement, toutes les grandes organisations sont connectées d'une manière ou d'une autre à l'ensemble du globe et sont exposées à des cybermenaces ayant une croissance exponentielle.

La cybersécurité est l'action de se protéger de ces cybermenaces qu'elles viennent de l'extérieur ou de l'intérieur de l'organisation. Les moyens utilisés peuvent comprendre, sans s'y limiter, l'ensemble des encadrements, les outils techniques, les concepts de sécurité, les mécanismes de sécurité, les démarches de gestion des risques et les programmes de sensibilisation et de formation qui permettent de protéger les données de ses citoyens et de ses employés, les utilisateurs et les actifs informationnels de l'organisation. Ces derniers comprennent, principalement, les applications, les serveurs, les bases de données et les équipements de télécommunication et de réseaux.

Les cyberattaques se font de plus en plus nombreuses et elles augmentent de façon exponentielle. La question n'est plus à savoir si la Ville va être attaquée, mais bien à quel moment elle le sera.

Un incident de cybersécurité peut causer des torts importants, par exemple :

- des coûts financiers importants lorsqu'une cyberattaque perdure trop longtemps;
- le vol et la diffusion d'informations confidentielles (p. ex. des renseignements personnels, des informations stratégiques);
- entacher la réputation de la Ville;
- une perte de confiance des citoyens;
- des poursuites judiciaires.

Si la Ville n'est pas préparée adéquatement, un incident risque d'avoir un impact néfaste sur ses processus d'affaires. Afin de réduire significativement les impacts d'une cyberattaque, une gestion adéquate des incidents de cybersécurité est primordiale et doit comprendre, entre autres, les éléments suivants :

- Une documentation adéquate des politiques et des procédures;
- L'assignation formelle de la responsabilité de la gestion des incidents de cybersécurité à des gens d'expérience;
- Un programme de sensibilisation et de formation à la cybersécurité;
- Des mécanismes de détection technologique et administrative afin de prévenir et de déjouer des cyberattaques;

- La catégorisation des incidents de cybersécurité afin de prioriser ceux ayant le plus d'impacts et de probabilités;
- Un processus de coordination, de communication et de suivi d'incidents dans le but de diminuer le temps d'attaque et d'améliorer l'ensemble de la gestion des incidents de cybersécurité.

OBJECTIF ET RÉSULTATS DE L'AUDIT

L'audit avait pour objectif d'évaluer le processus mis en place pour assurer une gestion adéquate des incidents de cybersécurité par la Ville qui permet de les traiter en temps opportun, d'en limiter les impacts et d'empêcher qu'ils ne se reproduisent.

Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel l'objectif et les résultats de cet audit. Par ailleurs, advenant des déficiences que nous aurions constatées, celles-ci auraient fait l'objet de plans d'action appropriés par les unités d'affaires concernées.



5.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

5. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

Le pourcentage des recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général (le Bureau) qui ont fait l'objet de mesures concrètes est un indicateur essentiel pour s'assurer que les services centraux et les arrondissements appliquent leurs recommandations.

La politique du Bureau est d'amorcer le suivi des recommandations au cours de l'année qui suit leur parution dans le rapport annuel. Le cycle du suivi des recommandations d'une année donnée s'échelonne généralement sur un horizon n'excédant pas trois ans, sauf dans des circonstances particulières où certaines recommandations font l'objet d'un suivi pour une, deux ou trois années additionnelles.

RÉSULTATS DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS – AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Les résultats du suivi effectué en ce qui a trait aux recommandations formulées dans les rapports annuels de 2013 à 2017 sont présentés dans le tableau 1.

**TABLEAU 1 – RÉSULTATS DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS
PAR STATUT
AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES
DE L'INFORMATION
AU 16 AVRIL 2019**

STATUT DES RECOMMANDATIONS	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS PAR ANNÉE					
	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Réglé	165	327	267	60	67	886
En cours	8	45	56	19	68	196
Reporté	3	10	4	2	6	25
Non réglé	31	11	0	3	0	45
À entreprendre ^[A]	0	0	3	16	69	88
TOTAL DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES	207	393	330	100	210	1 240

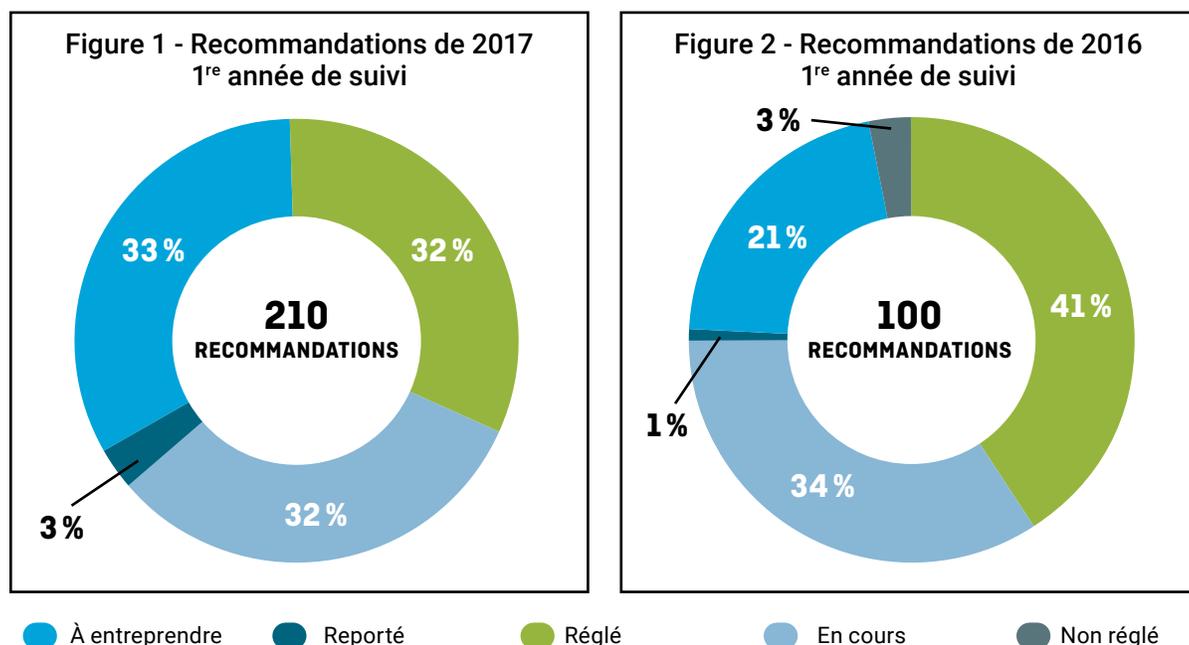
^[A] Ces recommandations n'ont été l'objet d'aucun suivi de la part des unités d'affaires concernées.

Nous constatons que les recommandations dont le statut est « réglé » dans la première année de suivi faisant suite à leur publication dans le rapport annuel du vérificateur général représentent une proportion de 32 % (67/210) pour celles de 2017 (41 % pour celles de 2016) – (voir les figures 1 et 2).

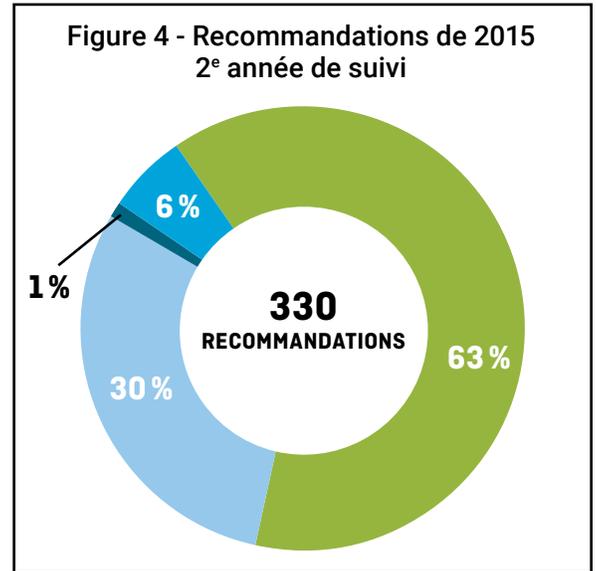
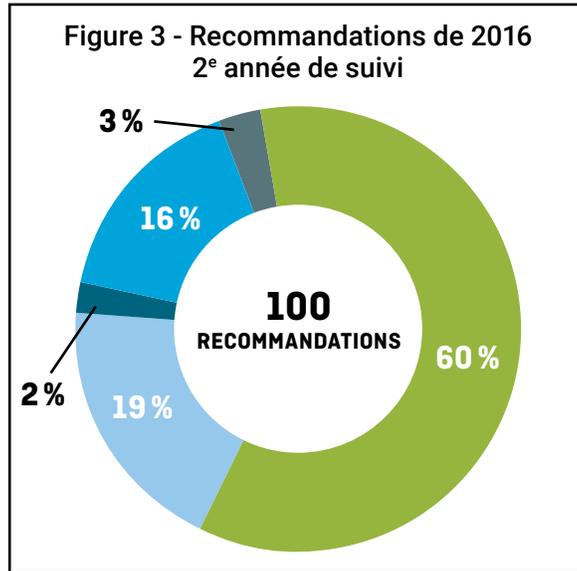
En ce qui concerne les recommandations dont le statut est « réglé » dans la deuxième année de suivi faisant suite à leur publication, elles représentent une proportion de 60 % (60/100) pour celles de 2016 (63 % pour celles de 2015) – (voir les figures 3 et 4).

Quant aux recommandations dont le statut est « réglé » dans la troisième année de suivi, elles représentent une proportion de 81 % (267/330) pour celles de 2015 (78 % pour celles de 2014) – (voir les figures 5 et 6).

FIGURES 1 ET 2 – TAUX DES RECOMMANDATIONS DE 2017 ET 2016 PAR STATUT AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION 1^{RE} ANNÉE DE SUIVI

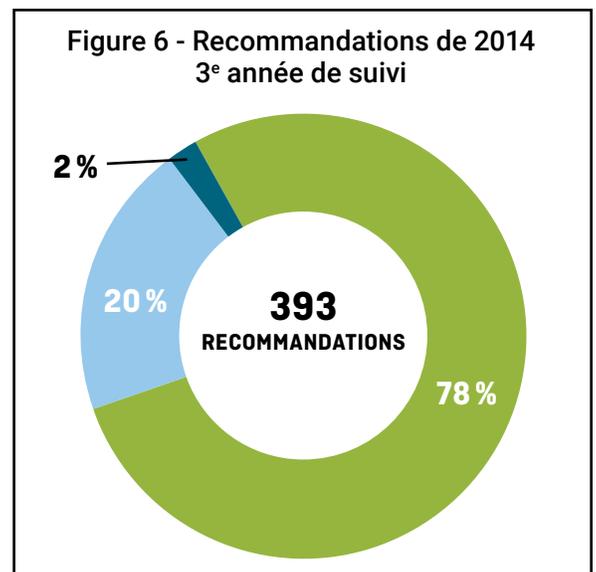
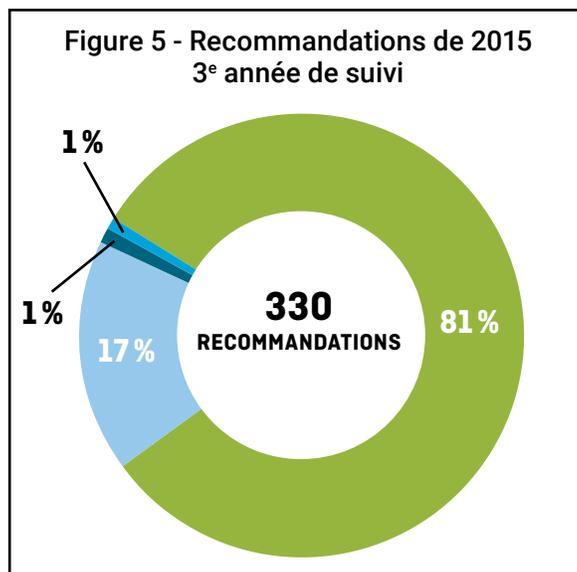


**FIGURES 3 ET 4 – TAUX DES RECOMMANDATIONS DE 2016 ET 2015 PAR STATUT
AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES
DE L'INFORMATION
2^E ANNÉE DE SUIVI**



● À entreprendre ● Reporté ● Réglé ● En cours ● Non réglé

**FIGURES 5 ET 6 – TAUX DES RECOMMANDATIONS DE 2015 ET 2014 PAR STATUT
AUDIT DE PERFORMANCE ET DES TECHNOLOGIES
DE L'INFORMATION
3^E ANNÉE DE SUIVI**



● À entreprendre ● Reporté ● Réglé ● En cours

NOTES COMPLÉMENTAIRES AUX RÉSULTATS DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS

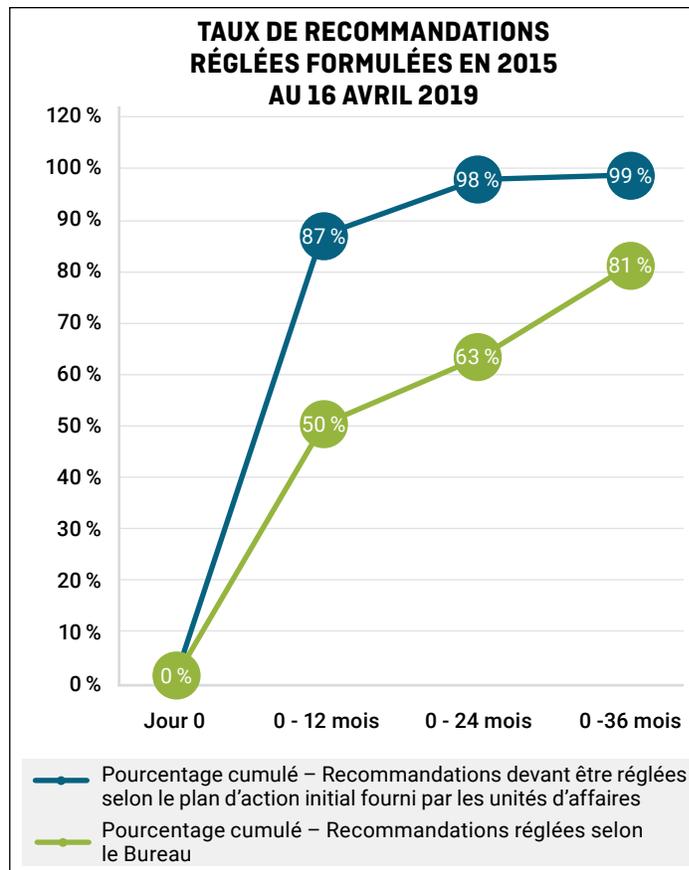
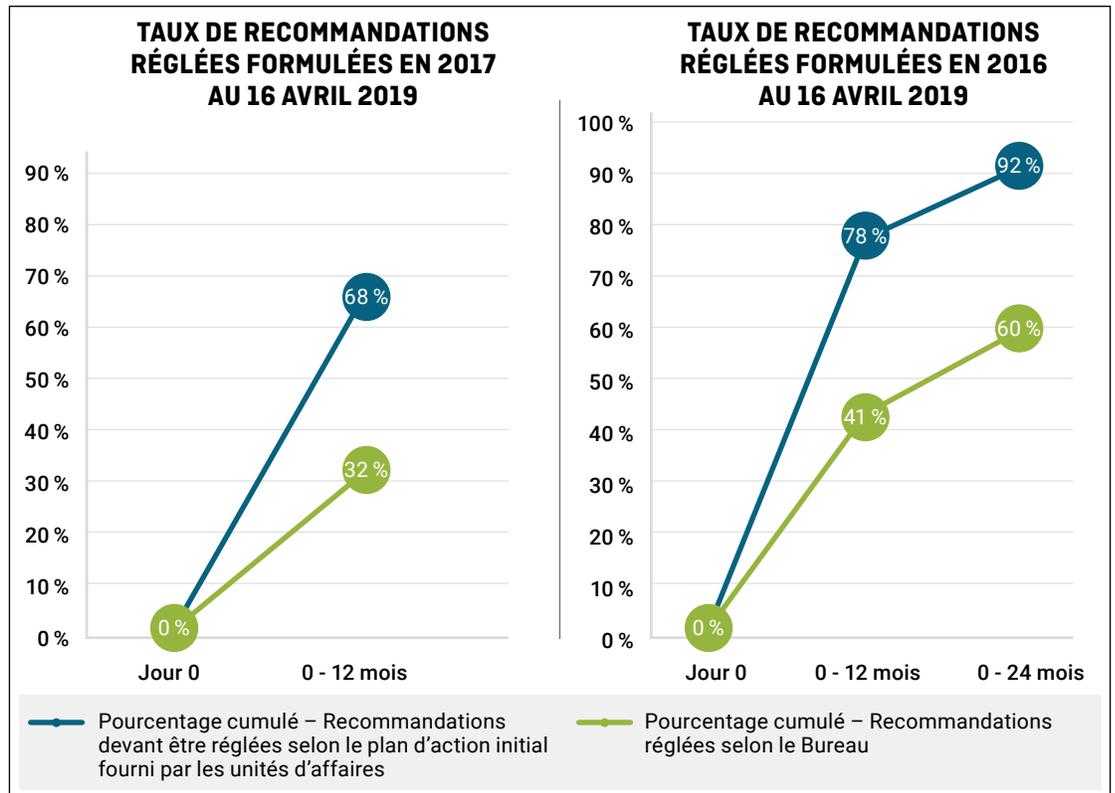
Nos travaux de suivi ont pour objectif de nous assurer que les unités d'affaires entreprennent des mesures visant à mettre en œuvre les plans d'action qu'elles ont fournis, et ce, dans le respect des dates d'implantation prévues. Dans ce contexte, il est attendu que les unités d'affaires s'assurent de répondre avec rigueur aux recommandations du Bureau tout en effectuant un suivi sur la mise en œuvre des plans d'action pour ces recommandations au moment opportun.

Selon les plans d'action des unités d'affaires pour les recommandations de 2017, de 2016 et de 2015, les délais d'implantation prévus s'échelonnaient entre 0 et un peu plus de 36 mois. Le tableau 2 présente l'évolution dans le temps du pourcentage des recommandations pour lesquelles le Bureau a confirmé le statut réglé, comparativement à l'échéancier qu'avaient initialement prévu les différentes unités d'affaires concernées pour régler ces recommandations.

TABLEAU 2 – TAUX DES RECOMMANDATIONS RÉGLÉES, FORMULÉES EN 2017, 2016 ET 2015, AU 16 AVRIL 2019

PÉRIODE D'IMPLANTATION DES RECOMMANDATIONS	RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2017		RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2016		RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2015	
	PRÉVU	RÉEL	PRÉVU	RÉEL	PRÉVU	RÉEL
	NOMBRE (%) DE RECOMMANDATIONS RÉGLÉES SELON LES UNITÉS D'AFFAIRES	NOMBRE (%) DE RECOMMANDATIONS RÉGLÉES SELON LE BUREAU	NOMBRE (%) DE RECOMMANDATIONS RÉGLÉES SELON LES UNITÉS D'AFFAIRES	NOMBRE (%) DE RECOMMANDATIONS RÉGLÉES SELON LE BUREAU	NOMBRE (%) DE RECOMMANDATIONS RÉGLÉES SELON LES UNITÉS D'AFFAIRES	NOMBRE (%) DE RECOMMANDATIONS RÉGLÉES SELON LE BUREAU
0-12 mois	143 (68%)	67 (32%)	78 (78%)	41 (41%)	289 (87%)	164 (50%)
Cumulé 0-24 mois	191 (91%)	s.o. ^[A]	92 (92%)	60 (60%)	322 (98%)	207 (63%)
Cumulé 0-36 mois	206 (98%)	s.o. ^[A]	100 (100%)	s.o. ^[A]	327 (99%)	267 (81%)
Cumulé > 36 mois	210 (100%)	s.o. ^[A]	100 (100%)	s.o. ^[A]	330 (100%)	s.o. ^[A]

^[A] Date d'implantation non encore échu en date du présent rapport.



En somme, en date du 16 avril 2019, pour les recommandations de l'année 2017 qui en sont à leur première année de suivi, nous constatons que 32 % ont été réglées dans un délai de 0 à 12 mois comparativement à un taux attendu de 68 % compte tenu des plans d'action soumis par les unités d'affaires.

Pour les recommandations de l'année 2016, qui en sont à leur deuxième année de suivi, 60 % de celles-ci ont été réglées dans un délai s'échelonnant de 0 à 24 mois comparativement à un taux attendu de 92 % pour cette même période.

Quant aux recommandations de l'année 2015, qui en sont à leur troisième année de suivi, 81 % de celles-ci ont été réglées dans un délai s'échelonnant de 0 à 36 mois comparativement à un taux attendu de 99 % pour cette même période.

Nous avons, dans un deuxième temps, établi dans quelle mesure les unités d'affaires ont respecté la date d'implantation initialement prévue dans leur plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations de 2017. Nos résultats sont présentés dans le tableau 3.

TABLEAU 3 – DATE D'IMPLANTATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE 2017, PAR STATUT AU 16 AVRIL 2019

STATUT DES RECOMMANDATIONS CONFIRMÉ PAR LE BUREAU	NOMBRE TOTAL DE RECOMMANDATIONS, PAR STATUT	DATE D'IMPLANTATION		
		RESPECTÉE (OU NON ÉCHUE)	ÉCHUE	
			NOMBRE (%)	NOMBRE (%)
Réglé	67 (32 %)	5 (8 %)	62 (92 %)	161 jours ^[B] (5,3 mois)
En cours	68 (32 %)	8 (12 %)	60 (88 %)	187 jours ^[C] (6,1 mois)
Reporté	6 (3 %)	0 (0 %)	6 (100 %)	269 jours ^[C] (8,8 mois)
Non réglé	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	S.O. ^[D]
À entreprendre ^[A]	69 (33 %)	38 (55 %)	31 (45 %)	124 jours ^[C] (4,1 mois)
TOTAL DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2017	210 (100 %)	51 (24 %)	159 (76 %)	168 JOURS (5,5 MOIS)

^[A] Ces recommandations n'ont fait l'objet d'aucun suivi de la part des unités d'affaires concernées.

^[B] Délai calculé entre la date d'intervention de l'unité d'affaires dans l'application de suivi des recommandations (statut provisoire « réglé ») et la date d'implantation initialement prévue dans le plan d'action.

^[C] Délai calculé entre le 16 avril 2019 et la date d'implantation initialement prévue dans le plan d'action.

À la lumière de ces résultats, nous constatons que la date d'implantation initialement prévue est respectée par les unités d'affaires (ou non échue) pour seulement 24 % des recommandations formulées en 2017 (23 % en 2016). De celles-ci, 8 % (12 % en 2016) se sont vu octroyer le statut « réglé ».

Par ailleurs, pour plusieurs recommandations, nos travaux de suivi ont révélé que les unités d'affaires n'ont pas entrepris de mesures suffisantes pour mettre en application les recommandations, ou qu'elles n'ont pas été en mesure d'en démontrer le statut.

En effet, on note ce qui suit :

- 36 recommandations des années 2013 à 2017 dont 17 (47 %) formulées en 2017, qui avaient été considérées comme étant réglées par les unités d'affaires, ont dû être maintenues « en cours » puisque nos travaux de suivi ont révélé que les mesures mises en place par les unités d'affaires ne répondaient pas aux recommandations ou que les unités d'affaires n'avaient pas été en mesure de démontrer l'évidence des mesures déployées;
- 44 recommandations (7 %) de 2015, 2016 et 2017, soit 3 de 2015 et 10 de 2016 et 31 de 2017, pour lesquelles la date d'implantation initialement prévue est dépassée, portent toujours le statut « à entreprendre » indiquant qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun suivi par les unités d'affaires concernées.

RÉSULTATS DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS – AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS

Les résultats du suivi effectué pour les recommandations formulées dans les rapports de 2013 à 2017 sur les déficiences de contrôle interne sont présentés dans le tableau 4.

**TABLEAU 4 – RÉSULTATS DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS, PAR STATUT
AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS
AU 16 AVRIL 2019**

STATUT DES RECOMMANDATIONS	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS PAR ANNÉE					
	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Réglé	10	6	8	11	3	38
En cours	0	0	4	7	9	20
Reporté	0	0	0	0	0	0
Non réglé	0	0	0	2	0	2
À entreprendre ^[A]	0	0	0	0	3	3
TOTAL DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES	10	6	12	20	15	63

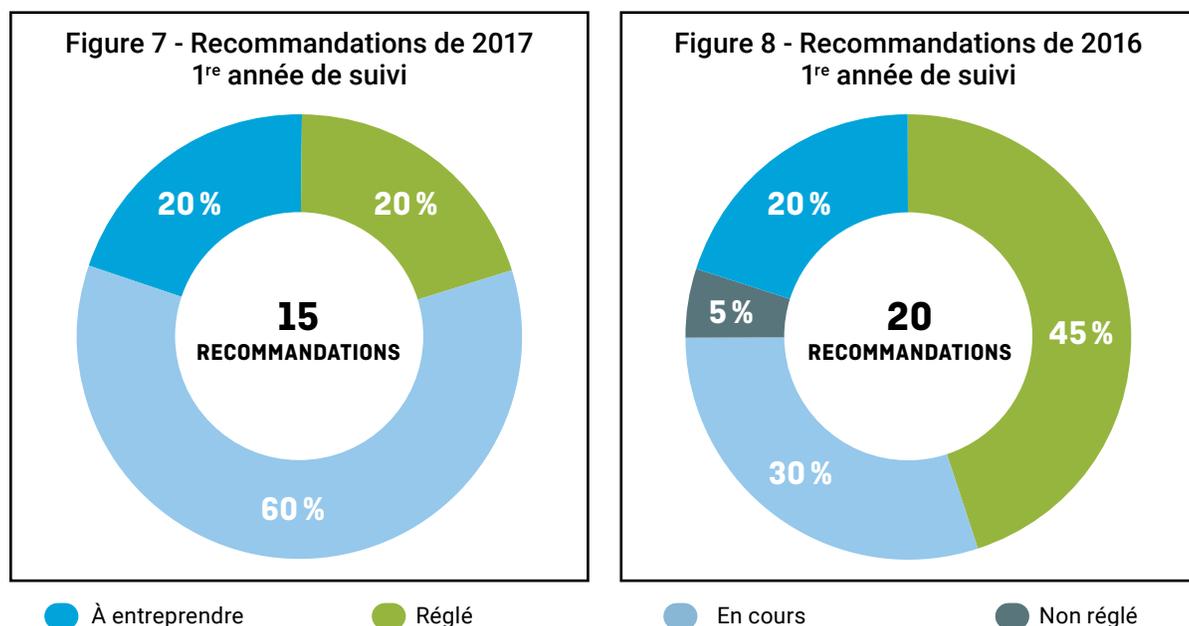
^[A] Ces recommandations n'ont été l'objet d'aucun suivi de la part des unités d'affaires concernées

Nous constatons que les recommandations dont le statut est « réglé » dans la première année de suivi faisant suite à leur publication dans le rapport sur les déficiences de contrôle interne destiné au comité de vérification de la Ville de Montréal représentent une proportion de 20 % pour celles de 2017 (45 % pour celles de 2016) – (voir les figures 7 et 8).

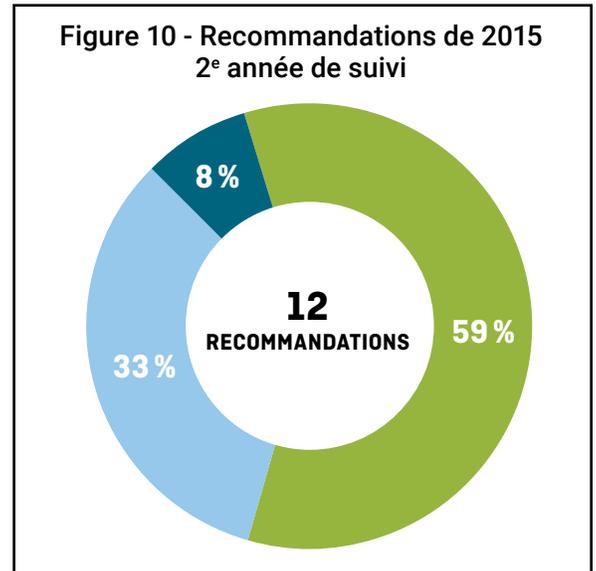
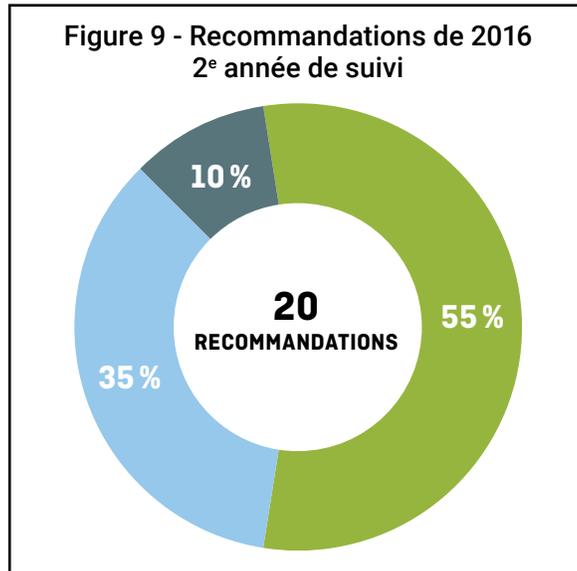
En ce qui concerne les recommandations dont le statut est « réglé » dans la deuxième année de suivi faisant suite à leur publication, elles représentent une proportion de 55 % pour celles de 2016 (59 % pour celles de 2015) – (voir les figures 9 et 10).

Quant aux recommandations dont le statut est « réglé » dans la troisième année de suivi, elles représentent une proportion de 67 % pour celles de 2015 (83 % pour celles de 2014) – (voir les figures 11 et 12).

FIGURES 7 ET 8 – TAUX DES RECOMMANDATIONS DE 2017 ET 2016, PAR STATUT AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS 1^{RE} ANNÉE DE SUIVI

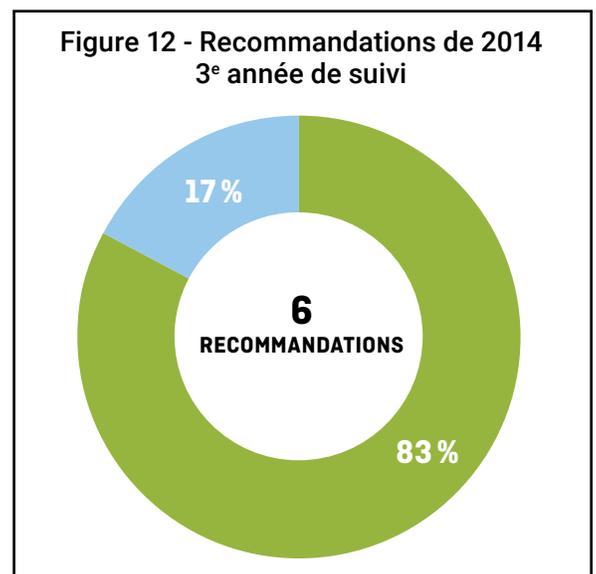
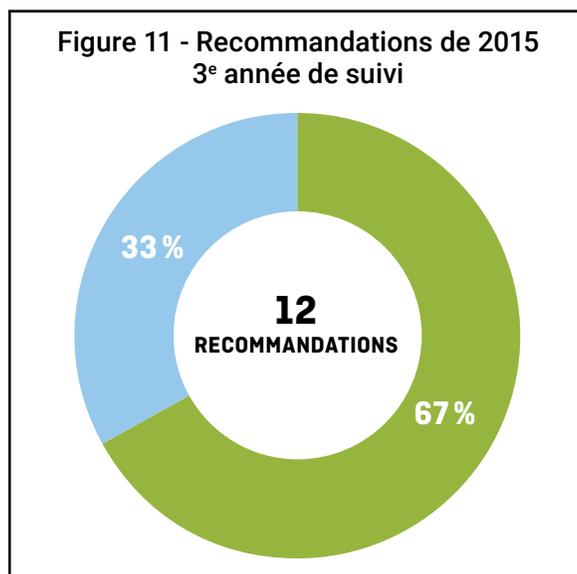


FIGURES 9 ET 10 – TAUX DES RECOMMANDATIONS DE 2016 ET 2015, PAR STATUT AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS 2^E ANNÉE DE SUIVI



● À entreprendre ● Reporté ● Régulé ● En cours ● Non réglé

FIGURES 11 ET 12 – TAUX DES RECOMMANDATIONS DE 2015 ET 2014, PAR STATUT AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS 3^E ANNÉE DE SUIVI



● Régulé ● En cours

CONCLUSION

Pour l'audit de performance et des technologies de l'information comme pour l'audit des états financiers, nous constatons que le taux de mise en œuvre des recommandations est loin de s'être amélioré depuis les trois dernières années. Plus particulièrement, pour les recommandations formulées en 2017 concernant l'audit de performance et des technologies de l'information, nous constatons que 68 % d'entre elles auraient dû être réglées au moment de notre premier suivi selon les plans d'action fournis par les unités d'affaires, alors que le taux réel de mise en œuvre est de 32 %.

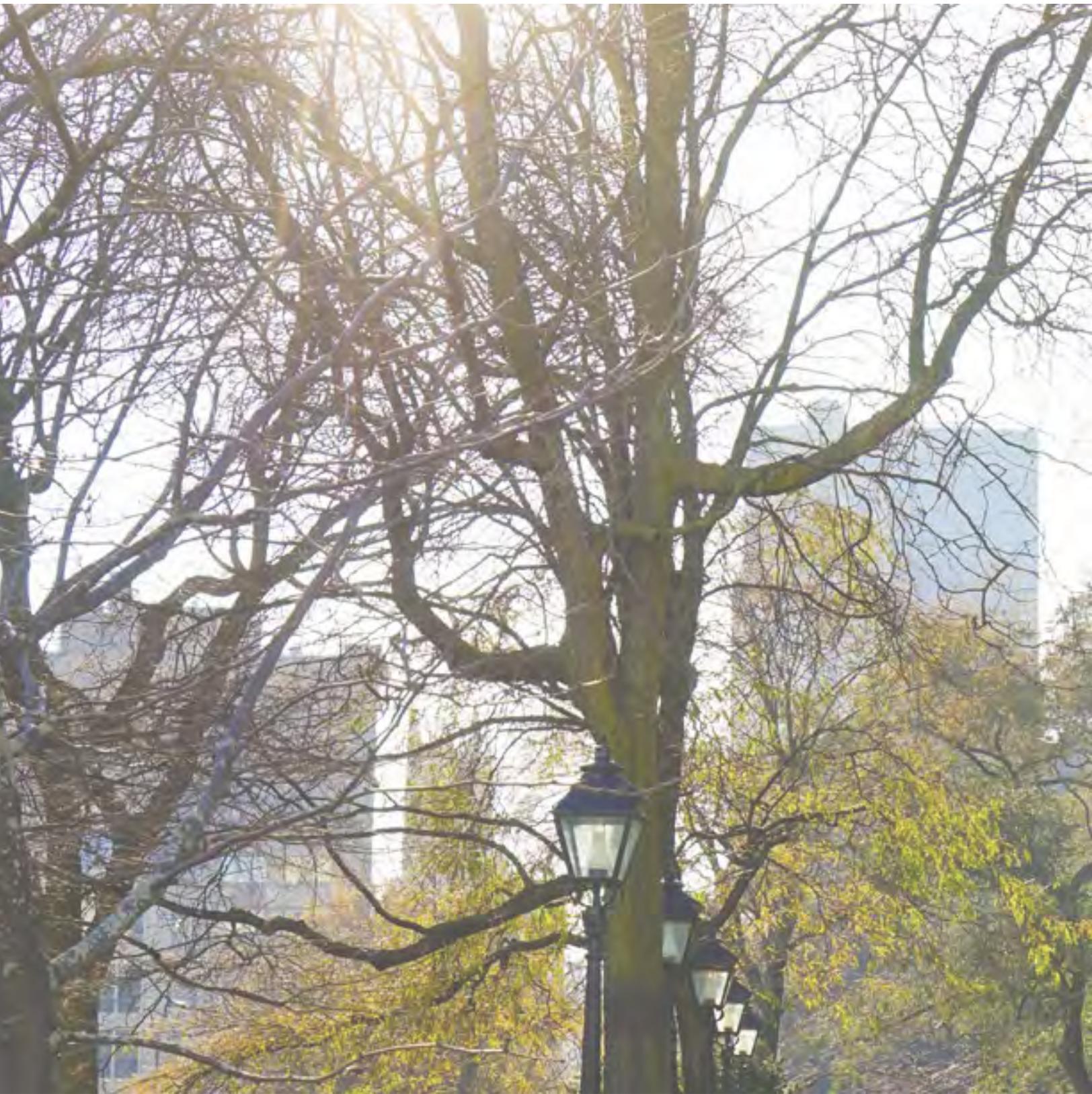
Deuxièmement, nous constatons qu'au chapitre des délais d'implantation des recommandations parmi celles formulées en 2017, seulement 8 % (5 sur 67) de celles qui ont été réglées l'ont été dans le respect des dates d'implantation initialement prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action, alors qu'au cours des deux dernières années, 12 % des recommandations formulées en 2016 (5 sur 41) et 10 % seulement des recommandations formulées en 2015 (17 sur 164) l'ont été dans le respect de l'échéancier. Ces constats démontrent que la situation se détériore. Les unités d'affaires ne respectent pas, dans une large proportion, les échéanciers qu'ils nous transmettent dans leur plan d'action. À cet effet, suite à la première année de suivi, pour les recommandations formulées en 2017, 2016 et 2015, nous constatons que les dates d'implantation prévues soumises par les unités d'affaires pour la mise en œuvre de leurs recommandations ont en moyenne été dépassées de 5.5, 5.7 et 6.4 mois respectivement.

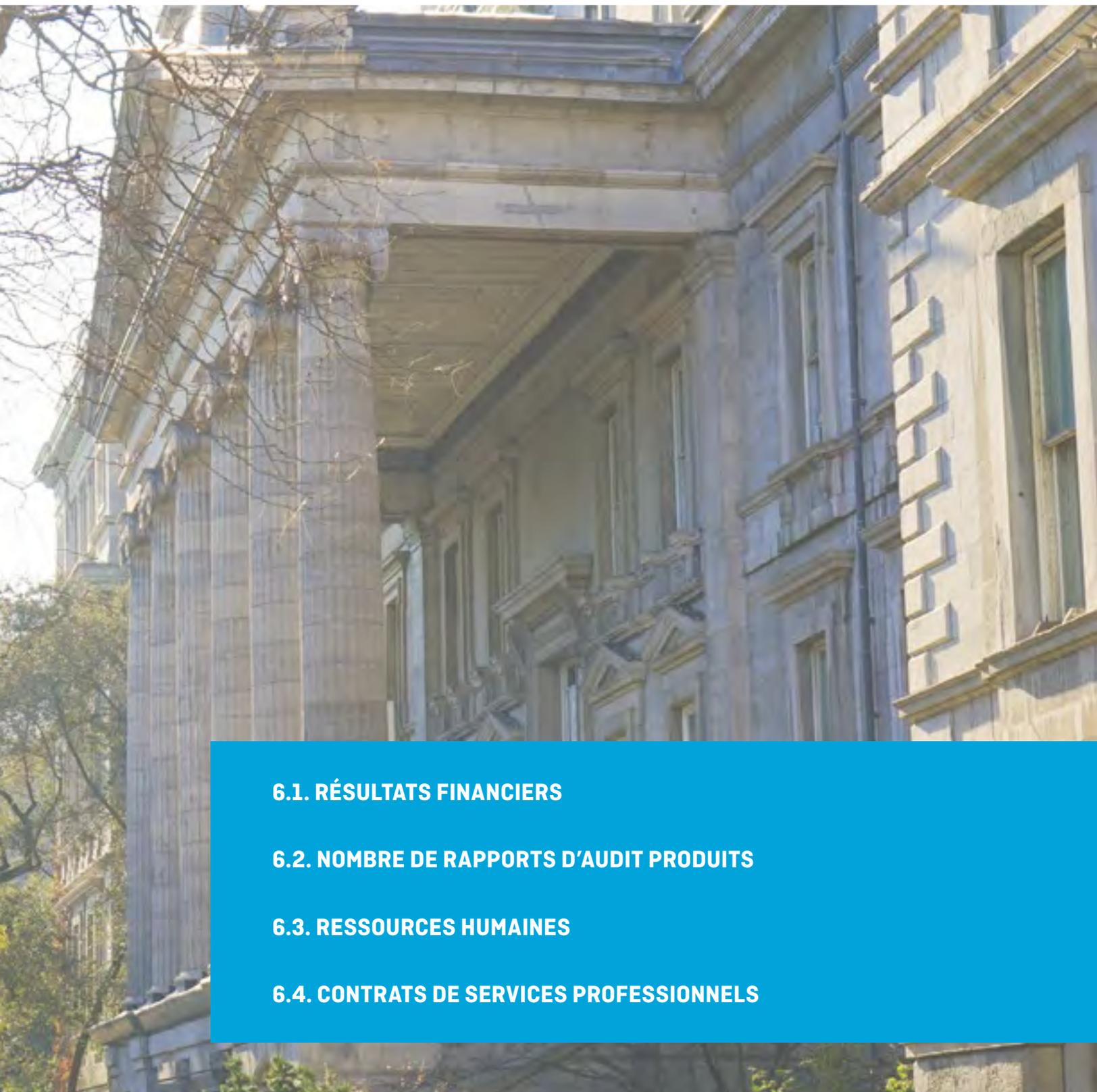
Nous estimons que des efforts soutenus devraient être investis par l'administration municipale afin d'inciter les unités d'affaires de la Ville à mettre en œuvre les recommandations qui leur sont adressées, et ce, dans le respect des échéanciers inscrit aux plans d'action qu'ils soumettent eux-mêmes. En ce sens, nous réitérons notre recommandation à l'administration municipale d'établir des indicateurs de performance pour mesurer le degré d'implantation des recommandations incluses dans les rapports d'audit du vérificateur général et d'en effectuer le suivi.



6.

SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL





6.1. RÉSULTATS FINANCIERS

6.2. NOMBRE DE RAPPORTS D'AUDIT PRODUITS

6.3. RESSOURCES HUMAINES

6.4. CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS

6. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

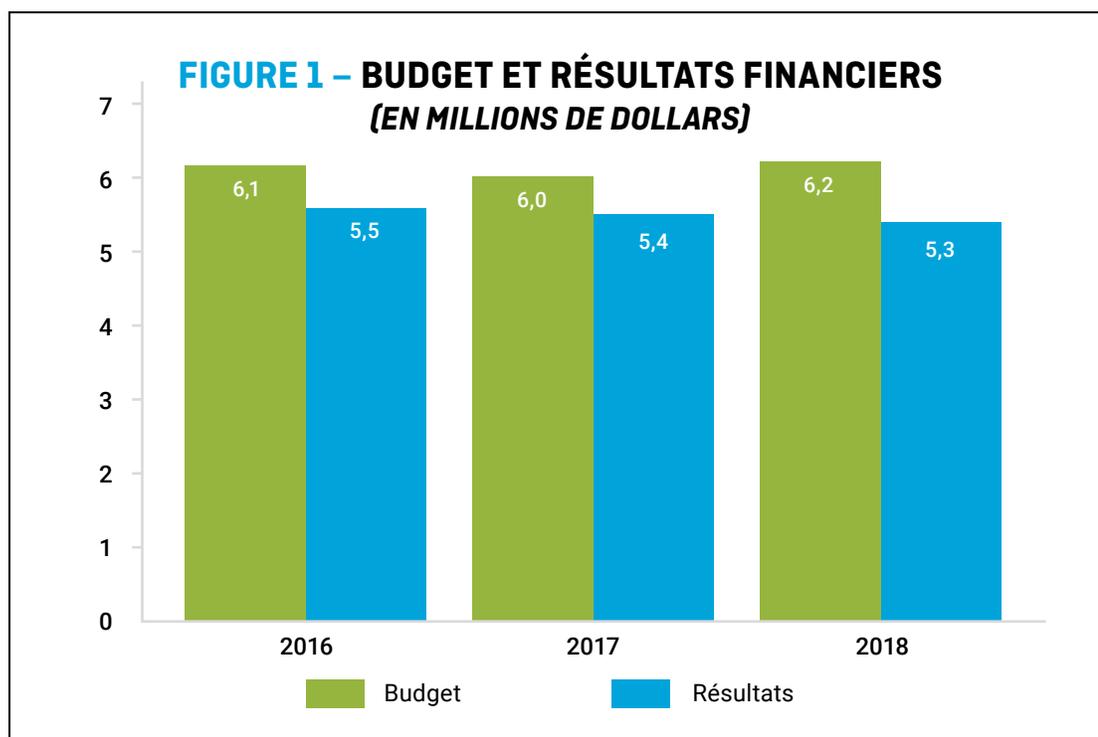
Ce chapitre présente les faits saillants des résultats obtenus pour l'année 2018 quant à l'accomplissement du mandat du vérificateur général et de l'utilisation des ressources à cette fin. Plus spécifiquement, nous présentons différents indicateurs afin de permettre au lecteur d'apprécier la performance du Bureau du vérificateur général (le Bureau).

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'œuvre,
 - 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.
- Contrats de services professionnels.

6.1. RÉSULTATS FINANCIERS

Pour l'année 2018, les dépenses de fonctionnement du Bureau se sont élevées à 5,3 M\$ comparativement au budget de 6,18 M\$. Cet écart favorable s'explique essentiellement par cinq postes demeurés vacants pratiquement toute l'année 2018 ainsi que par les congés de maternité de deux employés, les congés de maladie de deux employés et finalement le départ de quatre ressources. En revanche, nous avons doté quatre postes à l'automne 2018, soit deux postes de vérificateurs principaux en audit de performance, un nouveau poste d'adjointe de direction ainsi que le poste de vérificateur général adjoint en technologies de l'information (TI). La figure 1 illustre les résultats financiers du Bureau des trois dernières années.



Conformément aux dispositions de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes*, les comptes relatifs au vérificateur général, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, 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.

6.2. NOMBRE DE RAPPORTS D'AUDIT PRODUITS

Le tableau 1 détaille le nombre de rapports produits au cours des dernières années pour l'audit des états financiers, de conformité réglementaire ainsi que de performance et des TI.

TABLEAU 1 – NOMBRE DE RAPPORTS D'AUDIT PRODUITS DE 2016 À 2018

RAPPORT ANNUEL DE RÉFÉRENCE	ÉTATS FINANCIERS	CONFORMITÉ	OR ET TI	NOMBRE TOTAL DE RAPPORTS D'AUDIT
2016	18	2	7	27
2017	17	2	9	28
2018	9	1	11	21

La réduction du nombre de rapports émis en 2018 par rapport à 2017 s'explique essentiellement par la mise en place de nouvelles façons de faire découlant de l'adoption en avril 2018 du projet de loi 155. Suite à notre analyse, nous avons ainsi jugé approprié de poursuivre nos travaux d'audit financier pour la Ville et pour 5 des 11 organismes du périmètre comptable. Notre budget a été réduit de 390 500 \$ afin de refléter cette nouvelle réalité.

6.3. RESSOURCES HUMAINES

Le Bureau est reconnu pour son travail de qualité et la pluralité de ses compétences et expériences. Ceci constitue un atout majeur pour donner aux élus et aux citoyens un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics. Le Bureau compte une trentaine de professionnels qualifiés comprenant comptables, juricomptable, ingénieur, avocat ainsi que des spécialistes en administration des affaires et en TI. Le personnel du Bureau détient 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), la juricomptabilité (CPA, CFF, CFE) et l'ingénierie (Ing.).

La philosophie du Bureau est, d'une part, de disposer à l'interne d'une équipe de 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 Bureau soit l'audit financier, l'audit de performance ainsi que l'audit de conformité aux lois et règlements. D'autre part, elle est de s'adjoindre des ressources externes 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 le vérificateur général juge appropriés de poursuivre des travaux et parfois pour combler temporairement le manque de ressources lié aux différents congés ou postes vacants.

PORTRAIT ACTUEL ET FUTUR DE LA MAIN-D'OEUVRE

Le tableau 2 présente l'évolution de l'effectif aux 31 décembre des années 2016 à 2018.

TABLEAU 2 – ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF AUX 31 DÉCEMBRE DES ANNÉES 2016 À 2018

ANNÉE	NOMBRE TOTAL D'EMPLOYÉS
2016	30
2017	29
2018	28

Le nombre d'employés au 31 décembre 2018 s'établissait à 28. Durant l'année, un vérificateur principal a accepté un poste au sein d'un arrondissement alors que trois autres ressources ont quitté. Par contre, trois nouvelles personnes se sont jointes au Bureau.

Le tableau 3 illustre l'état de l'effectif du Bureau par direction ainsi que par postes autorisés et pourvus en date du 31 décembre 2018.

TABLEAU 3 – ÉTAT DE L'EFFECTIF AU 31 DÉCEMBRE 2018

DIRECTIONS	POSTES AUTORISÉS	POSTES POURVUS	POSTES À POURVOIR
Bureau de la vérificatrice générale	5	4	1
Audit financier et administration	12	12	0
Audit de performance et conformité aux lois et règlements	10	9	1
Audit des technologies de l'information	6	3	3
TOTAL	33	28	5

À la fin de l'année 2018, nous comptons cinq postes vacants, comparativement à quatre l'an dernier. L'augmentation des postes vacants est essentiellement attribuable aux départs précédemment cités.

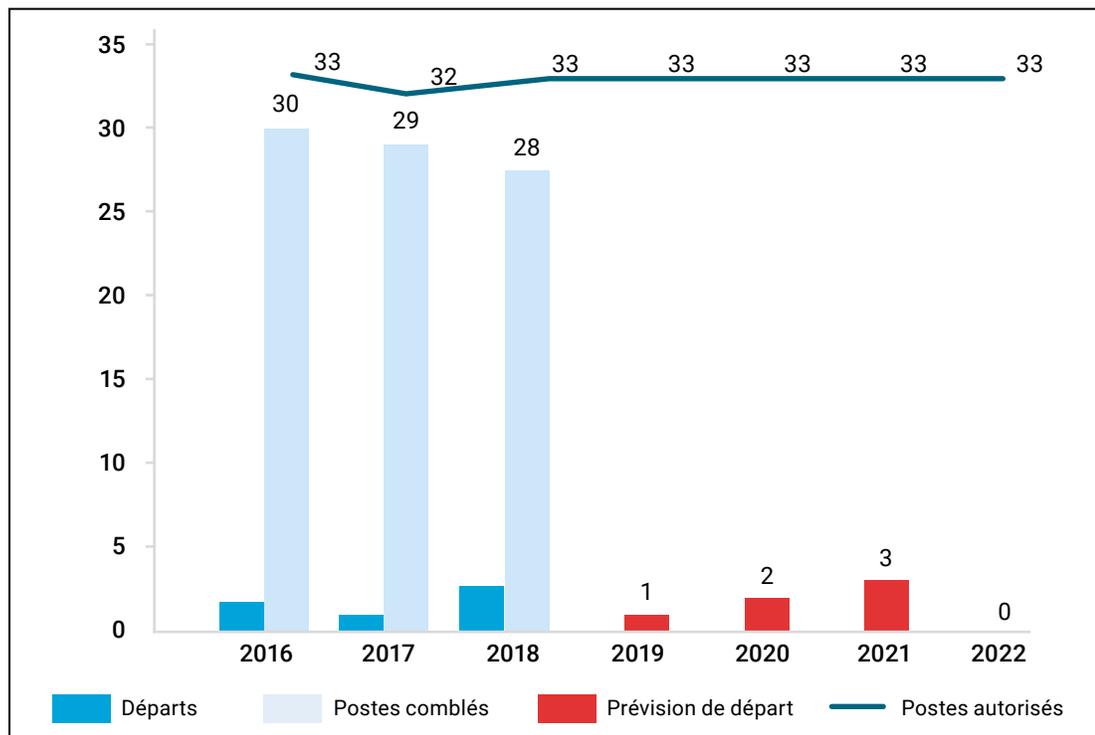
Néanmoins, nous avons doté au cours de l'automne 2018, quatre postes dont le poste de vérificateur général adjoint en audit des TI par une ressource du Bureau ainsi que deux des trois postes de vérificateur principal en audit de performance et le nouveau poste d'adjointe de direction par des ressources externes.

Au moment de produire ce rapport, nous avons entrepris un processus de dotation pour pourvoir les trois postes de vérificateurs principaux en audit des TI.

Nous espérons que ces recrutements nous permettront de mettre en place une relève pour pallier aux départs imminents de certaines ressources d'expérience au sein du Bureau.

La figure 2 sur l'évolution et la prévision de la main-d'œuvre du Bureau, de 2016 à 2022 démontre l'importance de mettre en place dès maintenant un plan de relève afin de préparer la formation de celle-ci et de pallier à toute dilution de l'expertise.

FIGURE 2 – ÉVOLUTION ET PRÉVISION DE LA MAIN-D'ŒUVRE DE 2016 À 2022



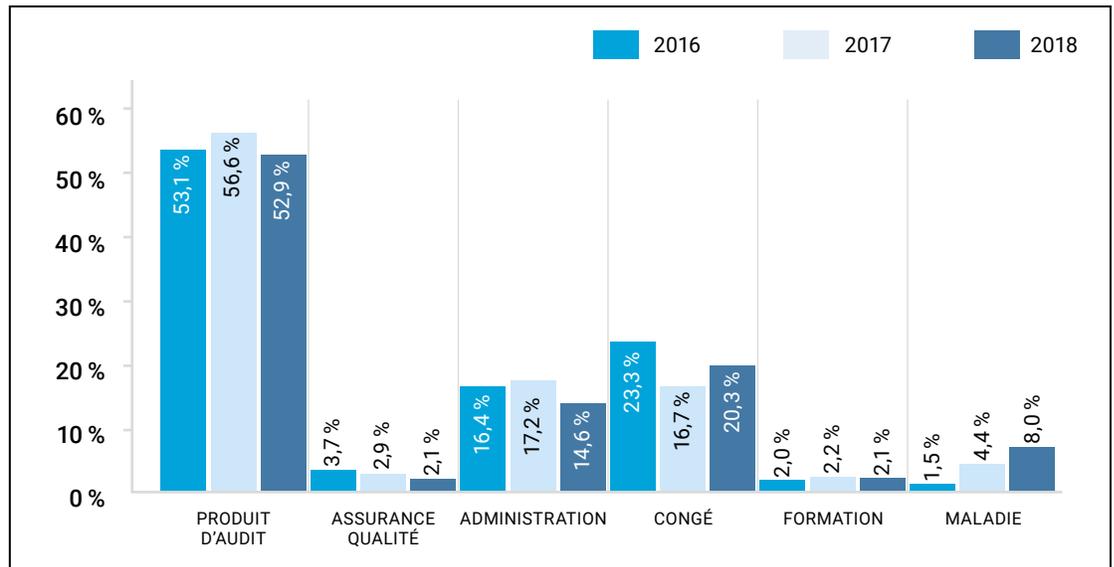
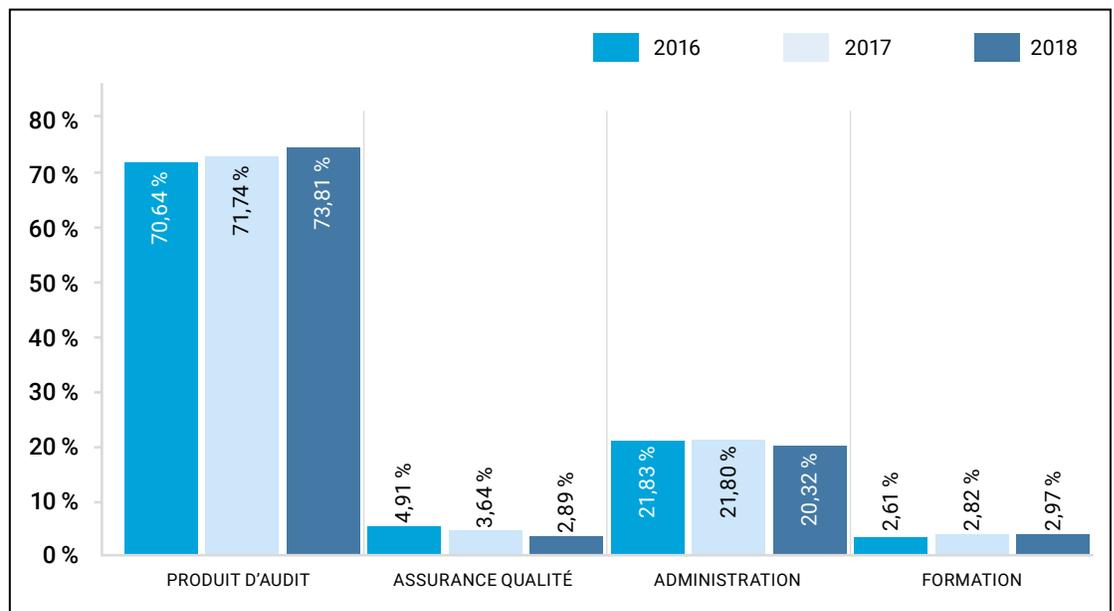
Malgré les efforts de recrutement de 2018, la situation demeure préoccupante pour les années à venir puisque :

- cinq postes étaient vacants au 31 décembre 2018;
- six départs sont prévus d'ici la fin de 2022, dont parmi ceux-ci représente un des quatre membres du personnel de direction du Bureau.

Nous avons entrepris la réalisation d'un plan stratégique en 2018 qui nous a conduits entre autres à nous questionner sur la structure organisationnelle du Bureau, à revoir nos besoins en termes de dotation et de relève. Ce plan complété au début 2019 vous est présenté au chapitre 8.

UTILISATION DU TEMPS

Les figures 3 et 4 présentent la répartition des heures totales et celle des heures travaillées des membres du Bureau pour les trois dernières années.

FIGURE 3 – RÉPARTITION DES HEURES TOTALES**FIGURE 4 – RÉPARTITION DES HEURES TRAVILLÉES, PAR ACTIVITÉ**

Produit d'audit : comprends les activités de certification des états financiers et d'audit de conformité, d'optimisation des ressources 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'*a 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 TI ainsi que le secrétariat.

Les résultats exposés dans la figure 4 montrent une légère baisse de 1,5 % entre 2017 et 2018 au niveau des heures travaillées consacrées aux activités d'administration.

Les heures travaillées en assurance qualité furent en régression en 2018 par rapport à l'année antérieure puisque les heures consacrées par les membres de la direction au développement et à la mise en place de la nouvelle méthodologie en vue de respecter les nouvelles normes de CPA Canada pour les missions d'appréciation directes et indirectes ont été moins élevées qu'en 2016 et 2017.

D'autres indicateurs liés à l'utilisation du temps ainsi qu'au taux de roulement du personnel sont présentés dans les tableaux 4 à 6.

TAUX DE ROULEMENT DU PERSONNEL

TABLEAU 4 – TAUX DE ROULEMENT DU PERSONNEL

	2016	2017	2018
Taux de roulement	6,7 %	3,4 %	14 %

Le calcul du taux de roulement du personnel comprend les départs à la retraite, les démissions ainsi que les départs par mutation vers un autre service ou arrondissement de la Ville. Comme mentionné précédemment, il y a eu quatre départs au cours de 2018.

TAUX D'ABSENTÉISME

TABLEAU 5 – TAUX D'ABSENTÉISME

	2016	2017	2018
Taux d'absentéisme	1,5 %	3,9 %	8,0 %

Le taux d'absentéisme a augmenté de 4,1 % entre 2017 et 2018 essentiellement dus à des congés de maladie de longue durée.

NOMBRE D'HEURES ET COÛT DE LA FORMATION

TABLEAU 6 – NOMBRE D'HEURES ET COÛT DE LA FORMATION

	2016	2017	2018
Moyenne d'heures de formation par employé	36	41	39
Ratio du coût de la formation par rapport à la masse salariale	3,4 %	2,9 %	2,8 %

La moyenne d'heures consacrées à la formation a diminué de 41 à 39 heures. 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* est relativement stable. Soulignons que l'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1 %.

ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI

À l'instar de la Ville, le Bureau 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 trois dernières années, est présentée dans le tableau 7.

TABLEAU 7 – REPRÉSENTATION DES GROUPES VISÉS

GROUPE VISÉ	2016	2017	2018
Hommes	43,3 %	41,4 %	39,3 %
Femmes	56,7 %	58,6 %	60,7 %

GROUPE VISÉ	2016	2017	2018
Autochtones	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Minorités visibles	10,0 %	6,9 %	7,14 %
Minorités ethniques	6,7 %	6,9 %	3,57 %
TOTAL	16,7 %	13,8 %	10,71 %

La représentation féminine au sein de notre effectif est demeurée stable au cours de la dernière année. Nous dénombrons toujours 17 femmes au sein de notre effectif de 28 employés.

6.4. CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS

Les honoraires professionnels représentent la deuxième charge en importance, après la rémunération et les avantages sociaux du Bureau. Le Bureau s'adjoit de professionnels pour répondre à des besoins ponctuels de main-d'œuvre dans la période de pointe des états financiers ou pour combler temporairement le manque de ressources liées aux différents congés ou postes vacants et afin de recourir à des experts hautement spécialisés dans des domaines reliés à nos sujets d'audit ou pour des fins administratives. Finalement, puisque notre Bureau a une gestion administrative indépendante de la Ville, des contrats ont été adjudgés afin de supporter notre infrastructure et exceptionnellement en 2018 pour certains dossiers non récurrents (p. ex. la matrice de risques, le plan stratégique et le PL 155). Les charges d'honoraires professionnels au 31 décembre 2018 s'élevaient à 806 988 \$ (voir la répartition dans le tableau 8).

TABLEAU 8 – HONORAIRES PROFESSIONNELS

Audit financier	44 %
Audit de performance et conformité aux lois et règlements	13 %
Audit des technologies de l'information	10,4 %
Administratifs	32,6 %



7.

REDDITION DE COMPTES - ALLÉGATIONS

7. REDDITION DE COMPTES - ALLÉGATIONS

MISE EN CONTEXTE

Les allégations peuvent être communiquées au Bureau du vérificateur général (le Bureau) par courriel, par courrier, par téléphone ou en personne. Il est important de souligner que le Bureau dispose d'une boîte de courriel spécifiquement créée à cette fin et hautement sécurisée, puisqu'elle est hébergée par un service de messagerie extérieur à celui de la Ville de Montréal (la Ville). L'adresse courriel est la suivante : verificateurgeneral@bvgmtl.ca.

TRAITEMENT DES ALLÉGATIONS

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 au vérificateur général 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 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.

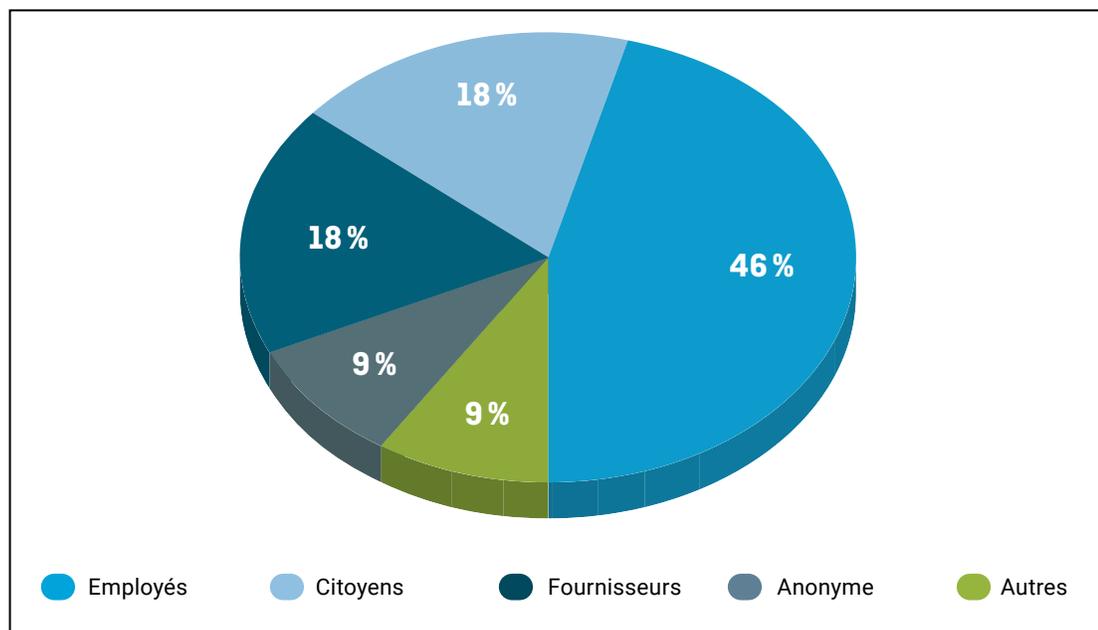
En 2018, nous avons analysé 11 allégations, comparativement à 9 en 2017. Toutes ces allégations ont été traitées au cours de l'année. Elles ont été fermées pour les raisons suivantes :

- Travaux d'enquête terminés (2 allégations);
- Insuffisance de preuves (6 allégations);
- Transfert à une autre instance, car l'allégation ne cadrerait pas avec le mandat confié au vérificateur général (3 allégations).

SOURCES DES ALLÉGATIONS REÇUES

La figure 1 présente les sources des allégations reçues. Nous observons que 46 % de celles-ci proviennent d'employés (5 sur 11).

FIGURE 1 – RÉCAPITULATIF DES ALLÉGATIONS REÇUES EN 2018 PAR SOURCES



Ces allégations nous ont été transmises, pour la plupart, par l'entremise de la boîte courriel du Bureau (10 sur 11). Un dénonciateur a communiqué avec nous par lettre.

Soulignons que seulement une allégation nous a été transmise de façon anonyme. Lorsqu'un dénonciateur se nomme, il devient plus facile pour nous d'obtenir des renseignements qui sont essentiels à la poursuite de nos audits et enquêtes. Il est important de rappeler que nous garantissons la confidentialité aux dénonciateurs qui acceptent de dévoiler leur identité et que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* protège la confidentialité des lanceurs d'alerte.

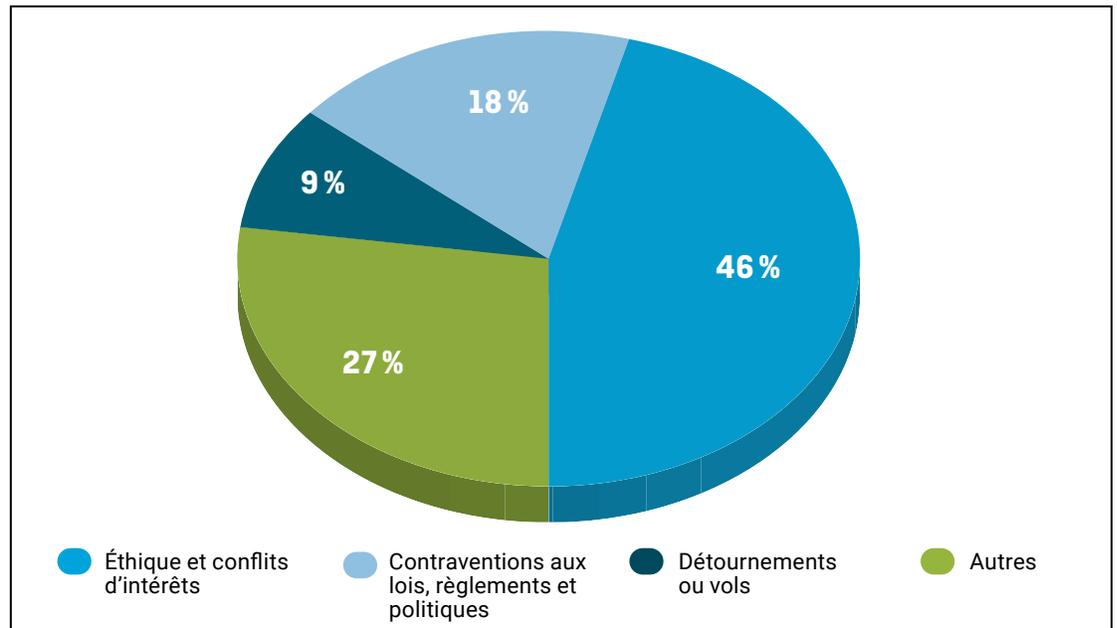
De plus, les dispositions de l'article 107.16 de la *Loi sur les cités et villes* font en sorte que le vérificateur général ne peut être contraint à faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. À cette loi s'ajoutent aussi les dispositions de l'article 41 sur la *Loi sur l'accès à l'information*.

CATÉGORIES D'ALLÉGATIONS REÇUES

Dans la figure 2, nous avons regroupé les allégations reçues par catégories d'actes répréhensibles allégués :

- Éthique et conflits d'intérêts (5 allégations);
- Contraventions aux lois, règlements et politiques (2 allégations);
- Détournements ou vols (1 allégation);
- Autres (3 allégations).

FIGURE 2 – RÉCAPITULATIF DES ALLÉGATIONS REÇUES EN 2018 PAR CATÉGORIES



TRANSFERT D'ALLÉGATIONS VERS D'AUTRES AUTORITÉS

Au cours de l'année 2018, certaines allégations ont fait l'objet d'un transfert vers d'autres autorités œuvrant dans le champ d'expertise visé par celles-ci. En effet, certaines allégations couvraient des champs d'expertise qui dépassaient le cadre des fonctions du vérificateur général. Il convient de noter que tous les transferts ont été préalablement approuvés par les requérants.

La répartition des allégations transférées est la suivante :

- Contrôleur général : 1 allégation transférée;
- Inspecteur général : 2 allégations transférées.

NOUVEAUTÉS EN 2019

Au cours de la prochaine année, un protocole d'entente sera développé avec le contrôleur général, l'inspectrice générale et la vérificatrice générale afin d'éviter toute duplication de travail quant aux allégations reçues. À plusieurs reprises, les allégations sont transmises aux différentes instances puisque nos champs d'expertise respectifs en matière d'allégations sont souvent très peu connus des plaignants. Ainsi, ce protocole visera à bien définir les interventions de chacune des autorités afin d'éviter toute confusion et par conséquent à créer une meilleure synergie entre celles-ci.

8.

PLAN STRATÉGIQUE

2019-2023

Cette publication a été rédigée par le Bureau du vérificateur général de Montréal

© Bureau du vérificateur général de Montréal, 2019

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction par quelque procédé que ce soit et la traduction, même partielles sont interdites sans l'autorisation du Bureau du vérificateur général de Montréal.

NOTES

Pour alléger le texte, nous employons le masculin pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

This document is also available in english.

TABLE DES MATIÈRES

- | | | |
|-----------|--------------|-----|
| 1. | INTRODUCTION | 501 |
| 2. | PRÉSENTATION | 502 |
| 3. | CONTEXTE | 505 |
| 4. | ORIENTATIONS | 507 |



1. INTRODUCTION

C'est avec plaisir que nous vous présentons le *Plan stratégique 2019-2023* du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal (BVG).

Ce plan découle d'une démarche menée par notre organisation à la lumière des nombreux changements qui affectent aussi bien la gestion des municipalités du Québec que le rôle et la portée de l'intervention des bureaux des vérificateurs généraux comme le nôtre.

Dès mon entrée en fonction à titre de vérificatrice générale de la Ville de Montréal en août 2016, pour une période de sept ans, j'ai pu constater le rôle déterminant que joue le BVG grâce au travail de qualité qu'effectue depuis 40 ans une équipe très expérimentée.

Tout en respectant les excellentes façons de faire déjà en place, je souhaite, de concert avec toute mon équipe, contribuer à la promotion et au développement de cette fonction à la Ville de Montréal (la Ville) en veillant à maintenir et à renforcer l'expertise interne du BVG. Le *Plan stratégique 2019-2023* définit donc les objectifs qui guideront nos actions au cours des cinq prochaines années.

Ce plan s'articule autour des trois grandes orientations suivantes :

ORIENTATIONS

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 de l'équipe.

Nous sommes confiants et persuadés que ce plan stratégique permettra au BVG de mettre en œuvre des actions significatives et, ainsi, de remplir pleinement sa mission.

2. PRÉSENTATION

La *Loi sur les cités et villes* (« LCV ») impose aux municipalités de 100 000 habitants et plus de désigner un fonctionnaire appelé « vérificateur général ». Le vérificateur général joue un rôle essentiel dans la gouvernance des municipalités, car il rassure les élus et les citoyens quant à la gestion économique, efficiente et efficace des fonds publics.

MANDAT

Le vérificateur général a pour mandat de réaliser la vérification des comptes et affaires de la Ville et des organismes visés par l'article 107.7 de la LCV. La vérification des comptes et affaires comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, l'audit financier, l'audit de performance ainsi que l'audit de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives.

AUDIT FINANCIER

Les travaux d'audit financier sont planifiés et réalisés de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives. Nous effectuons nos travaux d'audit selon les Normes canadiennes d'audit (NCA) généralement reconnues.

AUDIT DE PERFORMANCE

L'audit de performance des ressources a pour objectif de déterminer si les ressources à la disposition de la Ville et des organismes sont gérées avec économie, efficacité et efficacité.

Un audit d'optimisation est une évaluation indépendante et objective de la façon dont la Ville et les organismes gèrent leurs activités et en rendent compte. Nous réalisons nos missions d'audit conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification, ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public.

L'audit des technologies de l'information fait partie intégrante des audits de performance.

AUDIT DE CONFORMITÉ

L'audit de conformité a pour objectif de s'assurer que les opérations et les activités conduites par la Ville et les organismes respectent les lois ainsi que les règlements, les politiques et les directives auxquels ils sont assujettis.

AUTRES TRAVAUX

Le conseil municipal peut faire une demande au vérificateur général de faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

ÉQUIPE

Le BVG compte une trentaine de professionnels qualifiés comprenant comptables, juricomptable, ingénieur, avocat ainsi que des spécialistes en gestion et en technologies de l'information. Cette équipe pluridisciplinaire constitue un atout pour le Bureau.

MISSION

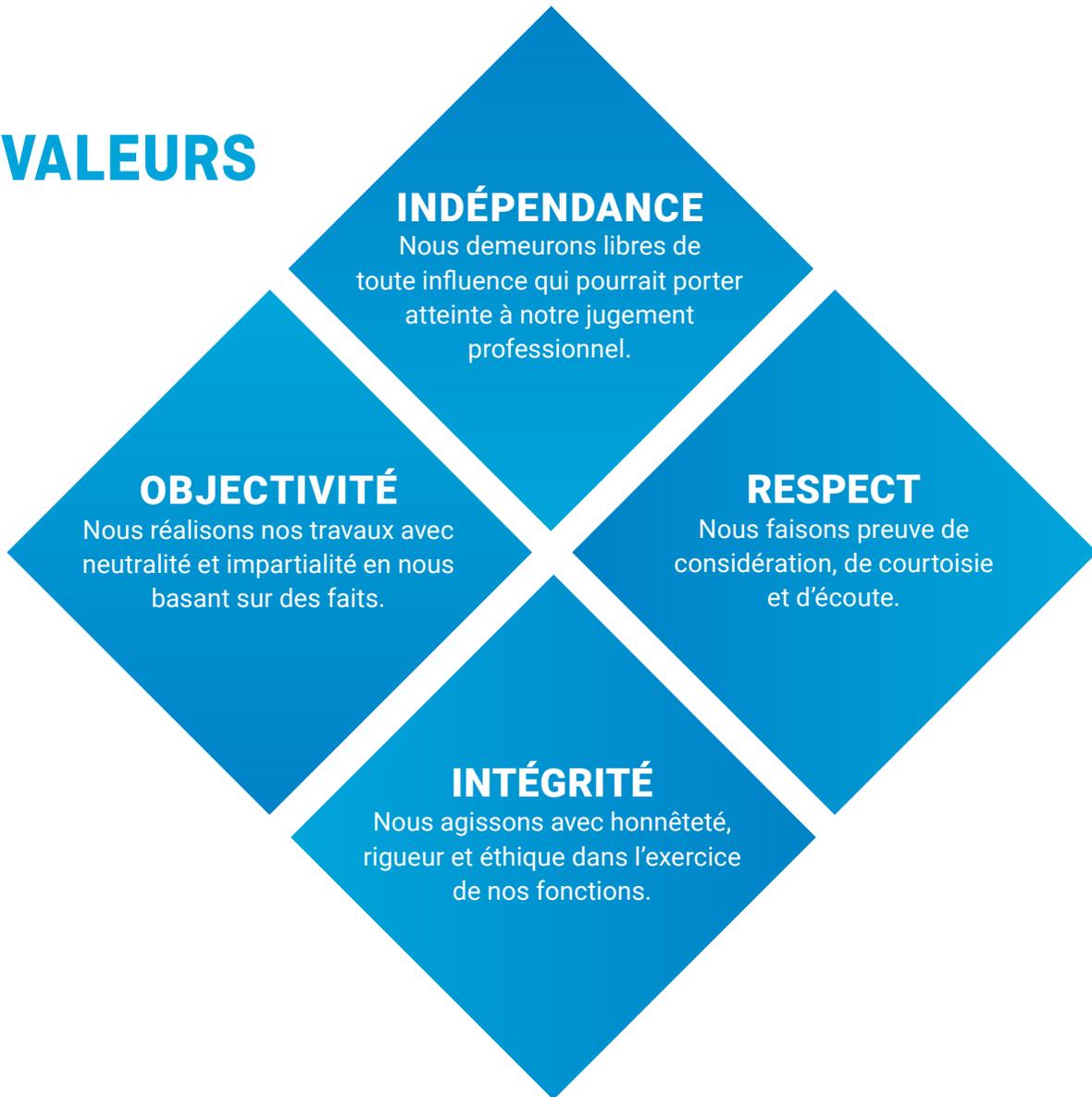
Fournir au conseil municipal et aux citoyens un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics, y compris sur l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources, sur la conformité aux lois et aux règlements ainsi que sur la fiabilité des états financiers.

VISION

Une équipe reconnue pour son expertise, la qualité de ses travaux et de ses rapports à valeur ajoutée.



VALEURS



3. CONTEXTE

DES INTERVENTIONS À VALEUR AJOUTÉE

Plusieurs projets de loi présentés et adoptés en 2017 et 2018 ont des impacts importants sur les municipalités, notamment sur Montréal.

Parmi ceux-ci, mentionnons le projet de loi 121 qui reconnaît la Ville comme métropole du Québec en modifiant ses pouvoirs et ses compétences dans différents domaines, dont le développement économique, le logement social, la culture et le patrimoine. Le projet de loi 122 redéfinit quant à lui les institutions municipales en leur accordant plus d'autonomie, de souplesse et de pouvoir. Le projet de loi 155 est venu, entre autres, redéfinir le rôle du vérificateur général des municipalités d'au moins 100 000 habitants en modifiant son champ d'intervention.

L'augmentation des compétences et des responsabilités que ces projets de loi impliquent, autant pour les municipalités que pour le vérificateur général, nécessite une adaptation et des mesures de gouvernance et de reddition de comptes rigoureuses. Nous devons maintenir une vigie sur tout nouveau projet de loi qui aura un impact sur la Ville et le vérificateur général et, lorsque nécessaire, revoir nos façons de procéder en conséquence.

L'évolution constante du cadre normatif des audits est une autre réalité qui exige d'améliorer continuellement les façons de faire. Des formations et la présence de membres du Bureau sur des comités de l'Ordre des CPA permettent de maintenir l'expertise du personnel en matière d'audit financier. Quant à l'audit de performance, l'adoption de nouvelles normes de certification a nécessité la révision de la méthodologie de travail. Nous devons nous assurer de respecter les nouvelles normes et de maintenir les plus hauts standards de qualité.

L'essor des technologies de l'information (TI) à la Ville, qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années, aura également un impact sur les interventions du BVG. Différents aspects des TI, comme la cybersécurité, devront faire l'objet d'audits.

Dans cet esprit, le BVG verra à faciliter la compréhension de son rôle par les élus et les autres parties prenantes et à accroître l'accessibilité à ses publications, notamment en révisant et en simplifiant les différents outils de communication pour mettre l'accent sur les messages les plus importants.

Enfin, toutes ces interventions sont utiles dans la mesure où les recommandations formulées dans les rapports sont appliquées. Afin de favoriser l'accroissement de la mise en place des recommandations, le BVG reverra son approche actuelle quant au suivi des recommandations au cours des prochaines années.

LE DÉFI DE L'INNOVATION

Il est clair que les TI permettent aujourd'hui d'améliorer l'efficacité des processus et d'assurer la qualité des opérations dans une perspective durable. À l'instar de la Ville, qui connaît un déploiement important de nouvelles technologies, le BVG entend améliorer ses façons de faire en misant sur des pratiques innovantes et des outils technologiques performants. L'utilisation de ces outils et les changements des méthodes de travail que cela implique exigeront sans aucun doute une période d'adaptation, mais les bénéfices qui en découleront seront appréciables.

L'autre avantage important de ces nouvelles façons de faire est sans contredit la création d'un environnement plus écologique avec la réduction de la consommation de papier. La durabilité est un objectif incontournable, et l'une des façons les plus concrètes d'y contribuer est de viser un environnement de travail sans papier.

LE DÉLICAT ENJEU DE LA RELÈVE

L'équipe du BVG est reconnue pour son travail de qualité et la pluralité de ses compétences et expériences.

Toutefois, au cours des prochaines années, une grande partie de cette expertise pourrait être perdue. En effet, près de 20 % de l'équipe est admissible à la retraite et les démarches pour trouver des solutions au problème de pérennité des compétences n'ont pas toujours donné les résultats désirés. De plus, la rareté des ressources qualifiées dans le marché de l'audit constitue un enjeu important pour le Bureau.

Il est donc essentiel, au cours des prochaines années, de revoir ces démarches de recrutement et de mettre en place une nouvelle stratégie de gestion des talents afin d'attirer les meilleures ressources. Il sera également important de les fidéliser en soutenant le développement de l'expertise du personnel tout en maintenant un niveau élevé de mobilisation.

4. ORIENTATIONS

Pour chaque orientation, nous avons établi des objectifs accompagnés d'indicateurs et de cibles qui nous permettront de mesurer nos engagements pour les cinq prochaines années.

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE
Enrichir le processus de sélection des audits de performance.	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'une nouvelle matrice de risques. 	2019
	<ul style="list-style-type: none"> Mise à jour de la matrice de risques. 	Annuellement à partir de 2020
	<ul style="list-style-type: none"> Enrichissement de l'exercice de vigie. 	2019
Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent.	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de mandats d'audit de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent. 	Au minimum un mandat par année
Mener des audits de performance axés sur le développement durable.	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de mandats d'audit de performance comportant une dimension de développement durable. 	Au minimum un mandat par année
Mener des audits de performance des technologies de l'information.	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de mandats d'audit de performance axé sur les technologies de l'information. 	Au minimum deux mandats par année
Mener des audits axés sur la cybersécurité.	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de mandats d'audit de performance axé sur la cybersécurité 	Au minimum un mandat par année
Mener des audits de performance portant sur des enjeux majeurs concernant la conformité aux lois et aux règlements.	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de mandats d'audit de performance portant sur des enjeux majeurs concernant la conformité aux lois et aux règlements. 	Au minimum un mandat par année

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE
Réaliser des audits pour les organismes visés à l'article 107.7, paragraphe 3.	• Développement d'une stratégie d'intervention.	2019
	• Mise en place de la stratégie.	2020
Réaliser des travaux d'audit quant aux organismes ayant bénéficié de contributions de la Ville de Montréal.	• Développement d'une stratégie d'intervention.	Complété
	• Mise en place de la stratégie.	2019
Maintenir notre présence en audit financier.	• Révision de notre stratégie d'intervention en audit financier.	Une fois par année
Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations.	• Production des tableaux de gestion visant à favoriser la réflexion sur l'approche actuelle de suivi des recommandations.	2019
	• Évaluation de la pertinence de l'approche actuelle quant au suivi des recommandations.	2020
	• Évaluation du degré d'implantation de la nouvelle approche de suivi des recommandations.	2021 et années suivantes
Mettre en place des processus pour se conformer à la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> .	• Ajout des informations au site web et formulaire de demande.	Complété
	• Rédaction des directives et des procédures.	2019
	• Mise en place des suivis pour répondre au délai requis par la loi.	2019
Faciliter la compréhension de notre rôle par les élus et les autres parties prenantes.	• Développement de documents expliquant la démarcation de la mission du vérificateur général avec les interventions du Bureau de l'inspecteur général, du contrôleur général, de l'Ombudsman et du groupe de performance organisationnelle de la Ville.	2019
	• Refonte du site web du BVG.	2019

Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux

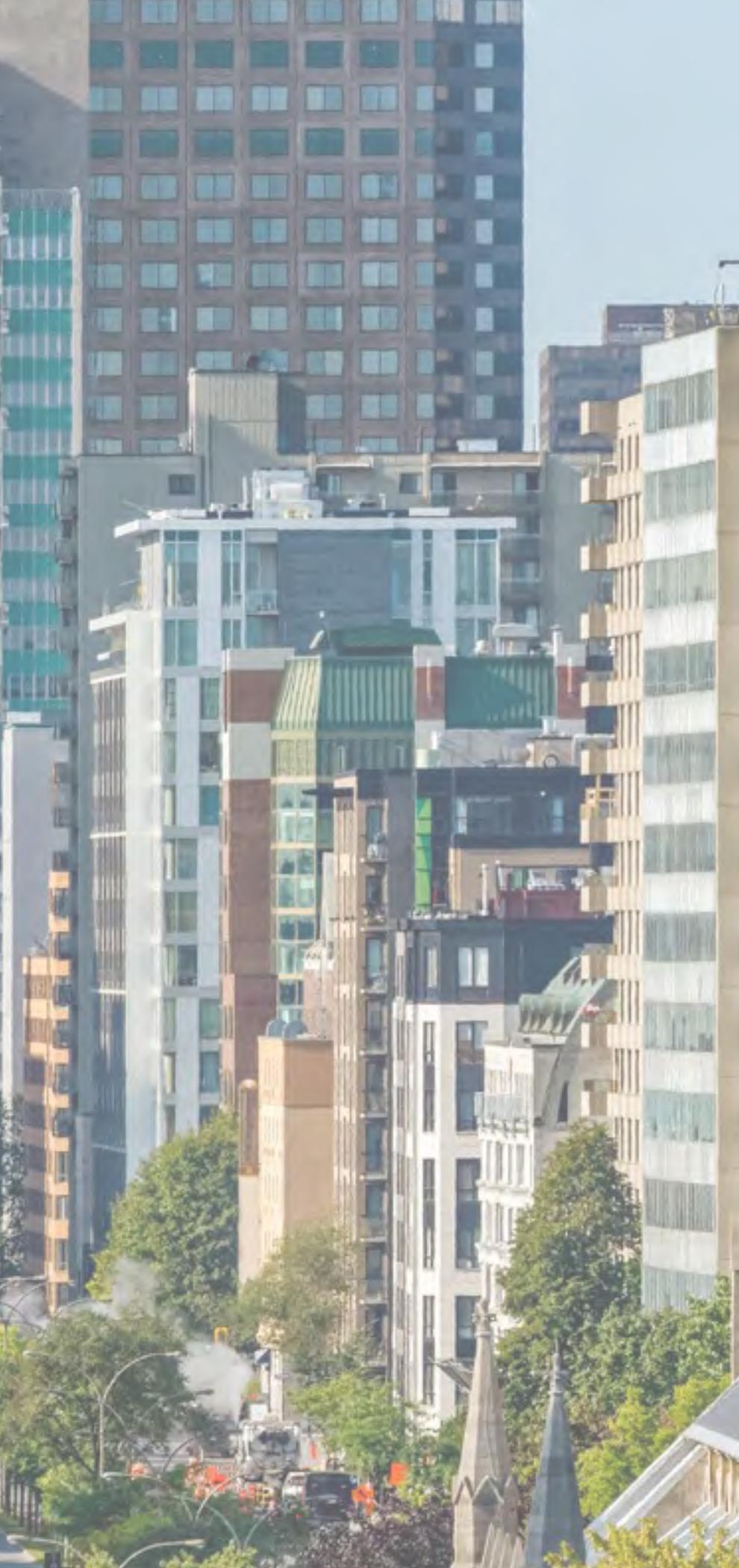
Le Bureau du vérificateur général (BVG) verra à mettre en œuvre des pratiques performantes afin d'assurer la qualité des audits et d'intégrer des éléments de gestion durable.

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE
Maintenir la qualité de nos travaux.	<ul style="list-style-type: none"> Proportion des travaux évalués répondant aux normes de certification. 	100 %
	<ul style="list-style-type: none"> Vigie des Normes canadiennes de certification. 	En continu
	<ul style="list-style-type: none"> Mise à jour du Manuel d'assurance qualité. 	Une fois par année
Intégrer la dimension de la conformité aux lois, aux règlements et aux encadrements dans les missions d'audit de performance.	<ul style="list-style-type: none"> Proportion des missions d'audit de performance réalisées comportant une dimension sur la conformité aux lois et aux règlements. 	100 %
Intégrer systématiquement l'évaluation des risques d'irrégularités et de fraude dans les missions d'audit de performance.	<ul style="list-style-type: none"> Proportion des missions d'audit réalisées comportant une évaluation des risques d'irrégularités et de fraude. 	100 %
Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir nos pratiques d'audit performantes et favoriser un environnement de travail sans papier.	<ul style="list-style-type: none"> Révision des processus du BVG pour lesquels les outils technologiques et les logiciels ont été actualisés ou implantés. 	Une fois par année
	<ul style="list-style-type: none"> Révision de la stratégie visant à favoriser un environnement sans papier. 	2019
	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place des indicateurs. 	2020 et années suivantes

Assurer la pérennité des compétences de l'équipe

Au cours des prochaines années, le Bureau du vérificateur général (BVG) attirera les ressources compétentes afin de répondre à ses besoins et de maintenir l'expertise développée jusqu'à maintenant. Il leur donnera également un environnement de travail stimulant pour qu'elles puissent y évoluer professionnellement.

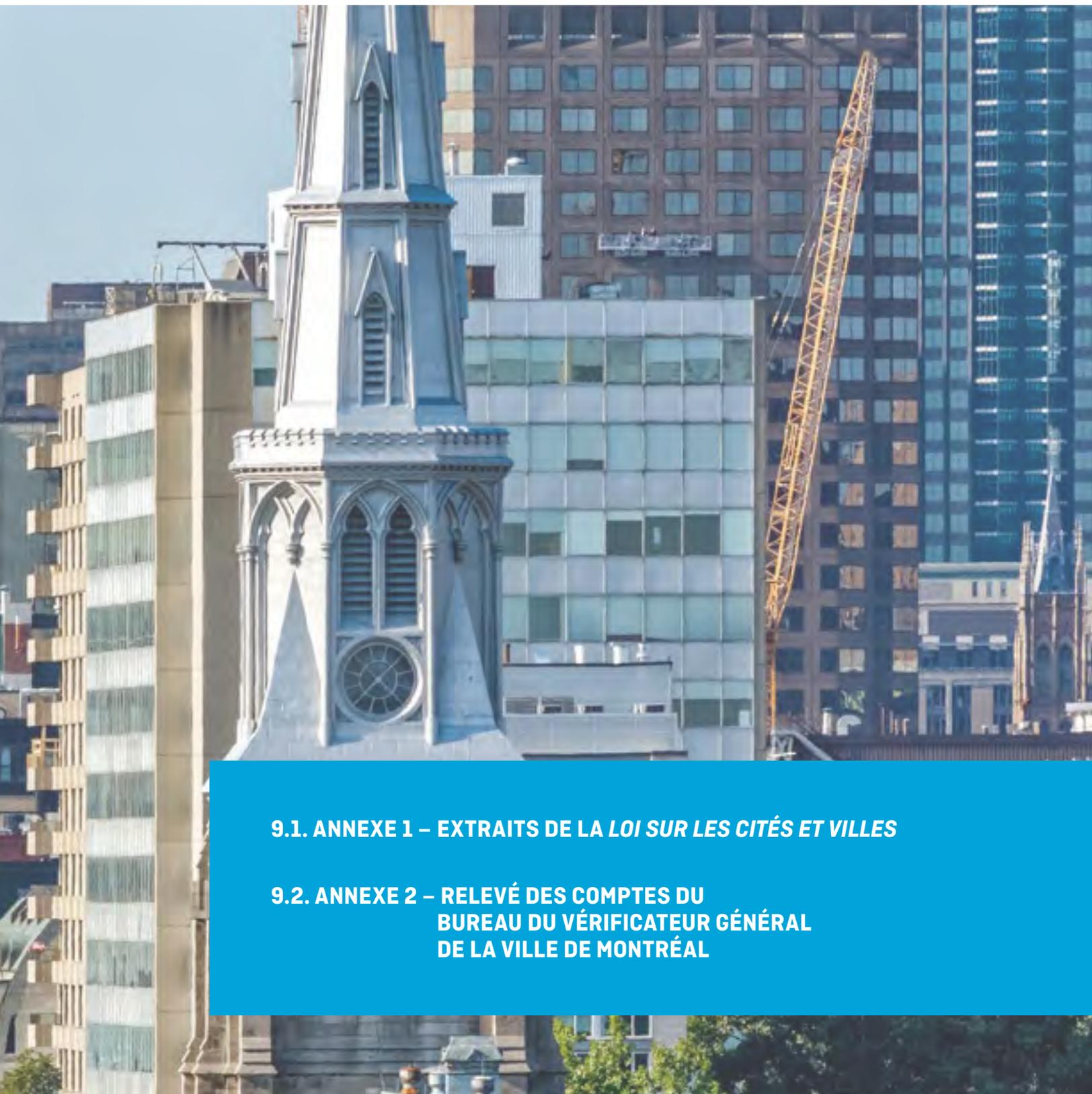
OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE
Attirer et fidéliser les meilleures ressources pour réaliser pleinement la mission du BVG et assurer la pérennité de son expertise.	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration d'une stratégie d'attraction et de fidélisation des talents. 	2019
	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'indicateurs. 	2020
Promouvoir et soutenir le développement de l'expertise du personnel en fonction des besoins du BVG.	<ul style="list-style-type: none"> Établir un parcours de développement d'expertise pour chaque employé. 	2020
	<ul style="list-style-type: none"> Accorder un nombre minimal de jours de formation par employé. 	6 jours par année
Atteindre et maintenir un niveau élevé de mobilisation de notre personnel.	<ul style="list-style-type: none"> Développement d'un programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat. 	2019
	<ul style="list-style-type: none"> Mis en place du programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat. 	2020



9.

ANNEXES





9.1. ANNEXE 1 – EXTRAITS DE LA *LOI SUR LES CITÉS ET VILLES*

**9.2. ANNEXE 2 – RELEVÉ DES COMPTES DU
BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

9. ANNEXES

9.1. ANNEXE 1 – EXTRAITS DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES

RLRQ, chapitre C-19

À jour au 31 décembre 2018

IV.1. – VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

2001, c. 25, a. 15.

A. – NOMINATION

2018, c. 8, a. 33.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

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.

DURÉE DU MANDAT

107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat 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.

INHABILITÉ

107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- (1) un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- (2) l'associé d'un membre visé au paragraphe (1);
- (3) une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité, 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.

DIVULGATION DES INTÉRÊTS

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 37.

EMPÊCHEMENT OU VACANCE

107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- (1) soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- (2) soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe (1), nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

2001, c. 25, a. 15.

B. - DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

2018, c. 8, a. 38.

DÉPENSES DE FONCTIONNE- MENT

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

**MONTANT
DU CRÉDIT**

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur 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 \$.

**RÉSEAU
D'ÉNERGIE
ÉLECTRIQUE**

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.

**APPLICATIONS
DES POLITIQUES
ET NORMES**

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.

**ACCÈS À
L'INFORMATION**

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 de 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.

PERSONNES MORALES À VÉRIFIER

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.

**VÉRIFICATION
DES AFFAIRES
ET COMPTES**

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.

**POLITIQUES
ET OBJECTIFS**

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.

DROIT

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.

**PERSONNE
MORALE
SUBVENTIONNÉE**

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.

**COPIE AU
VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL**

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.

**DOCUMENTS ET
RENSEIGNEMENTS**

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.

**VÉRIFICATION
ADDITIONNELLE**

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.

**BÉNÉFICIAIRE
D'UNE AIDE**

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.

**COMPTES ET
DOCUMENTS**

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.

RENSEIGNEMENTS

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.

**RÉGIME OU CAISSE
DE RETRAITE**

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.

**ENQUÊTE SUR
DEMANDE**

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.

RAPPORT ANNUEL

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 oeuvre 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.

NON CONTRAIGNABILITÉ

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

IMMUNITÉ

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

ACTION CIVILE PROHIBÉE

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

RECOURS PROHIBÉS

Sauf 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.

ANNULATION

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).

COMITÉ DE VÉRIFICATION

107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

COMITÉ DE VÉRIFICATION DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL

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.

AVIS ET INFORMATIONS DU COMITÉ

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.

NOMINATION D'UN VÉRIFICATEUR EXTERNE

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. 1973, 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.

VACANCE

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.

DEVOIRS

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 :

**RAPPORT
AU CONSEIL**

- (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);
- (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.

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.

Malgré le troisième alinéa de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), la vérification de la Commission mandatée par un règlement adopté en vertu du présent article est faite une fois tous les deux ans.

Le règlement ne peut être abrogé.

2018, c. 8, a. 51.

DEVOIRS

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);
- (4) 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*.

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.

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 au plus tard le 30 septembre suivant le dernier exercice financier qu'il concerne. 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.

EXIGENCE DU CONSEIL

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.

DOCUMENTS ET RENSEIGNEMENTS

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.

DOCUMENTS

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.

INHABILITÉ

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.

RESPONSABILITÉ

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

FONCTIONNAIRE PRINCIPAL

113. Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

AUTORITÉ

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.

POUVOIR DE SUSPENSION

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.

9.2. ANNEXE 2 - RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Relevé des comptes Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal

Exercice terminé le 31 décembre 2018



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,
au président 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 (ci-après le « Bureau du vérificateur général ») pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, 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 2018 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 29 avril 2019

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A116207

ANNEXE 2 – RELEVÉ DES COMPTES

Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général

Exercice terminé le 31 décembre 2018

(en milliers de dollars)

	2018⁽¹⁾	2018	2017
	Budget	Réalisations	Réalisations
	\$	\$	\$
Rémunération du personnel	4 111	4 188	4 148
Services professionnels, techniques et administratifs	1 825	879	752
Autres frais d'exploitation	246	234	527
Total	6 182	5 301	5 427

⁽¹⁾ Budget approuvé, tel qu'il est modifié, 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.

Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général

Note complémentaire

Exercice terminé le 31 décembre 2018

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 2018, à l'exception que les immobilisations ne sont pas capitalisées et que l'amortissement qui en découlerait n'est pas considéré.

