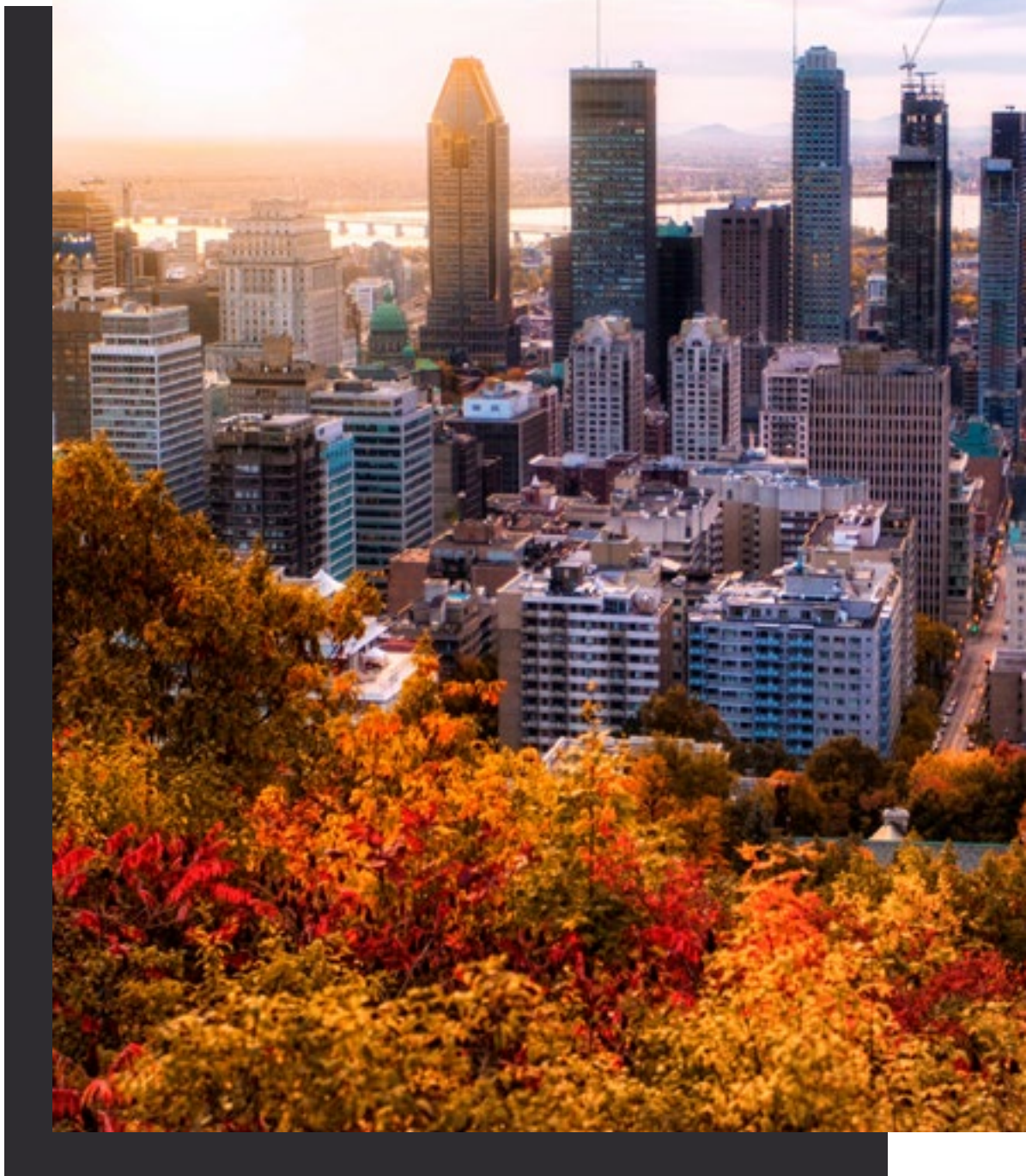


2020



Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal

pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020
au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal



**pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020
au conseil municipal et au conseil d'agglomération**

Dépôt légal – 2^e trimestre 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISSN 1924-0317 (imprimé)

ISSN 1925-6809 (en ligne)

ISBN 978-2-7647-1838-4 (imprimé)

ISBN 978-2-7647-1839-1 (en ligne)

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

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

This document is also available in English.

Le 11 juin 2021

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 2020**

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 2020, et ce, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 14 juin 2021, et du conseil d'agglomération, soit celle du 17 juin 2021.

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

La vérificatrice générale,

 Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA

Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA

MG/dds



Table des matières

1. Observations de la vérificatrice générale	9
2. Audit des états financiers et autres rapports	25
3. Audits de performance et des technologies de l'information	39
3.1. Mise à niveau du système d'éclairage de rue	41
3.2. Centre de traitement des matières organiques	77
3.3. Suivi des exigences pour la gestion des projets et programmes d'envergure	129
3.4. Gestion du remplacement des entrées de service en plomb	163
3.5. Gestion de l'entretien du matériel roulant (excluant les véhicules de sécurité publique)	205
3.6. Gestion des risques des technologies de l'information	275
3.7. Gestion des systèmes en géomatique	303
3.8. Contributions octroyées visant les projets de valorisation du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière	331
4. Processus budgétaire	383
4.1. Processus budgétaire – volet fonctionnement	385
4.2. Gestion de l'application système budgétaire automatisé	493

5. Tests d'intrusion logique	515
6. Reddition de comptes	519
6.1. Personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000\$ de la Ville de Montréal	521
6.2. Application des recommandations du vérificateur général	541
7. Rapports de gestion	551
7.1. Situation du Bureau du vérificateur général	553
7.2. Suivi – Plan stratégique 2019-2023	569
7.3. Bilan – Rapport préélectoral	595
8. Annexes	631
8.1. Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	633
8.2. Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal	651



1.

Observations de la vérificatrice générale

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

1. Observations de la vérificatrice générale	11
1.1. Reddition de comptes	11
1.2. Documentation	11
1.3. Mécanismes de contrôle des données	12
1.4. Respect des politiques et des règlements	12
1.5. Sommaire des travaux d'audit conduits en 2020	12
1.6. Redditions de comptes	21
1.7. Rapports de gestion	23

1. Observations de la vérificatrice générale

Ce rapport représente le 5^e de mon septennat. En plus d'avoir été réalisé dans une période hors du commun en matière d'organisation du travail, il représente le résultat d'un travail colossal réalisé par l'équipe du Bureau du vérificateur général (BVG) que je tiens à remercier pour son appui, son agilité et sa volonté de vous livrer un travail de qualité. L'équipe du BVG se dévoue à vous donner un « **Regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics** ».

Tendances sur 5 ans

Des tendances se dégagent des différents mandats que nous avons réalisés au courant des cinq dernières années. Au-delà de la mise en place à la pièce des recommandations, ces enjeux communs doivent être explorés par la Ville de Montréal (la Ville) dans une perspective globale de développement des solutions visant l'amélioration des pratiques dans l'objectif d'optimiser sa gestion des fonds publics.

1.1. Reddition de comptes

J'avais déjà signifié l'an dernier que plus de 60 % des rapports émis au courant des années 2016 à 2019 faisaient état de recommandations visant l'amélioration de la reddition de comptes. La tendance s'est poursuivie en 2020 avec des recommandations à cet égard dans près de 59 % des rapports émis. Sur une période de 5 ans, c'est plus de 61 % des rapports et 48 recommandations qui abordent des améliorations en matière de reddition de comptes.

Or, une bonne reddition de comptes réalisée en temps opportun permet d'avoir une meilleure vision des opérations, de prendre des décisions plus éclairées et par conséquent, d'apporter les correctifs nécessaires pour l'atteinte des engagements de la Ville envers les citoyens en plus de les rassurer sur la gestion des fonds publics.

1.2. Documentation

Au cours des cinq dernières années, nous avons émis des recommandations visant à améliorer la documentation des actions et des processus utilisés par les unités d'affaires dans 39 % de nos rapports. Une telle documentation permet notamment d'assurer une continuité et une standardisation dans la réalisation des actions lorsqu'il y a du mouvement de personnel (p. ex. : les départs à la retraite, les changements de poste, les absences prolongées) et de conserver une traçabilité des actions effectuées.

1.3. Mécanismes de contrôle des données

Dans 35 % de nos rapports, nous avons également fait des recommandations en lien avec la mise en place de mécanismes de contrôle sur les données générées et utilisées par les unités d'affaires dans le cadre de leurs activités. Ces données peuvent servir à évaluer une progression ou une performance, à orienter une prise de décision relativement à un projet ou une stratégie, ou encore à alimenter une reddition de comptes aux élus ou une communication aux citoyens. Il est donc capital que ces données soient complètes et représentatives de ce qui a été mesuré ou réalisé.

1.4. Respect des politiques et des règlements

La Ville se dote de politiques et de règlements pour encadrer ses activités et refléter ses décisions de gestion en plus de s'assurer du respect de la législation. Or, dans une proportion de 35 % de nos rapports des 5 dernières années, nous avons noté des lacunes quant au suivi par les unités d'affaires des politiques et des règlements de la Ville, ainsi quant à la conformité aux règlements provinciaux en lien avec leurs différentes activités.

1.5. Sommaire des travaux d'audit conduits en 2020

NOTRE ANNÉE 2020



Réalisation de **82 %** des cibles du plan stratégique 2019-2023

1.5.1. Audit financier

Il est évident que la pandémie a eu un impact sur nos calendriers et sur le mode de réalisation de nos travaux d'audit de la Ville et des organismes du périmètre comptable que nous avons jugé approprié d'auditer.

Dans ce contexte particulier, les programmes « d'Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises » et Aide aux entreprises en régions en alerte maximale ont été mis en place par le gouvernement du Québec. La Ville a confié aux 6 organismes du réseau PME MTL la gestion de ce programme et l'octroi des aides financières aux entreprises qui totalisaient 671M\$ au 31 décembre 2020. Des travaux ont été conduits à cet égard en coordination avec les organismes et leurs auditeurs.

Ajoutons à cela la mise en application des exigences rehaussées de la norme révisée NCA 540 « *Audit des estimations comptables et des informations y afférentes* » qui est un des éléments qui est venu complexifier nos travaux pour l'année 2020. Plus particulièrement, la Ville a procédé, dans le cadre de l'application des nouvelles modalités de la NCA 540, à la révision des estimations relatives aux durées de vie utiles de ces immobilisations. Cet exercice s'est soldé en une hausse importante des durées de vie de plusieurs catégories d'immobilisations et par conséquent en une révision à la baisse de la charge de l'amortissement d'un montant global de 223 millions de dollars (M\$). Nous avons émis en 2016 une recommandation à cet égard; celle-ci étant demeurée non réglée depuis 4 ans.

J'ai émis des rapports de l'auditeur sans réserve conjointement avec l'auditeur externe pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2020 ainsi que sur le tableau de ventilation des charges mixtes. De plus, 6 rapports de l'auditeur conjoints ont été produits pour les états financiers au 31 décembre 2020 pour les organismes suivants: la Société de transport de Montréal (2 rapports), la Société d'habitation et de développement de Montréal, la Société du parc Jean-Drapeau, l'Agence de mobilité durable et Transgesco.

Le sommaire détaillé des travaux d'audit financier réalisés se retrouve au chapitre 2.

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

Les rapports complets des mandats d'audit de performance et des technologies de l'information présentés ci-dessous se retrouvent aux chapitres 3 et 4 du présent rapport.

Rapport préélectoral et processus budgétaire

RAPPORT PRÉÉLECTORAL

Ce dossier, qui a commencé en janvier 2018 par une demande soumise verbalement, a été suivi par une résolution du conseil municipal (CM) le 19 août 2019 demandant à la vérificatrice générale de conduire un audit sur le rapport préélectoral (RPE) produit par le Service des finances (SF), soit plus de 18 mois après que nous ayons émis une réponse à cet égard. Le prototype du RPE a été reçu le 23 juin 2020.

Or, l'analyse du prototype du rapport remis le 23 juin 2020 nous a amenés à conclure que bien que nous ayons l'expertise et la capacité de faire ce type de mandat, force est de constater, que le prototype de rapport que nous avons reçu à la fin de juin 2020 et les dossiers le supportant ne nous permettaient pas d'exprimer une opinion. En effet, les conditions quant à la capacité de conclure sur des critères valables supportant les objectifs d'un RPE et d'obtenir les éléments probants adéquats et nécessaires pour étayer nos conclusions n'étaient pas réunies.

Faisant suite à une présentation des résultats de notre analyse, le comité d'audit a déposé lors du CM de novembre 2020 un document recommandant de retirer la demande de produire un RPE par le SF et de l'auditer par la vérificatrice générale. Le CM a malgré tout maintenu la demande au SF de produire un cadre budgétaire 2022-2024 d'ici le 31 août 2021, mais celui-ci ne sera pas audité. La même présentation a aussi été effectuée en plénière au CM du 26 janvier 2021.

L'entièreté du budget supplémentaire de 900 000 \$ qui avait été alloué par le CM pour ce mandat a été remise. Les dépenses engagées de près de 500 000 \$ pour ce dossier ont été assumées à même le budget du BVG.

Depuis le début, en janvier 2018, nous avons signifié les impacts de ce dossier notamment l'ampleur des travaux devant s'échelonner sur les prochaines trois années et demie. Des ressources internes ont été dégagées et des experts ont été consultés pour nous appuyer dans ce mandat. J'ai aussi déposé un rapport de suivi au CM de février 2020 exprimant mon inquiétude quant à l'avancement de ce dossier.

La mise en place initiale d'un RPE est un travail colossal à ne pas sous-estimer. Pour être en mesure de présenter un RPE avec de l'information financière de qualité qui est conforme aux exigences en la matière, cela nécessite d'une part que les processus qui supportent la production du RPE soient adéquats, efficaces et rigoureux et, d'autre part, que l'expertise interne qui y est affectée soit appropriée.

Cependant, les travaux d'audit entrepris sur les principaux processus budgétaires touchant les revenus et les dépenses se sont poursuivis. La mise en place des améliorations recommandées dans ce rapport est souhaitable si la Ville désire se doter d'un RPE conforme aux exigences en la matière et représentant un outil de transparence budgétaire permettant aux partis politiques de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville.

Le suivi quant au RPE se retrouve au chapitre 7.3.

PROCESSUS BUDGÉTAIRE – VOLET FONCTIONNEMENT ET GESTION DE L'APPLICATION SBA

Dans un contexte municipal, le budget représente un véhicule de communication qui permet à une Ville d'informer la population des orientations prises et des choix stratégiques faits pour déterminer le niveau de taxation et le niveau de service des différents secteurs d'activités municipales ainsi que d'allouer les ressources en conséquence.

La Ville a adopté, pour l'exercice 2021, un budget de fonctionnement de 6,17 milliards de dollars (G\$) dont 64,7% des activités sont financées par des revenus de taxation de 4 G\$. Quant aux dépenses qui sont équivalentes aux revenus, la rémunération représente à elle seule un budget de 2,5 G\$ soit 40,9% du total budgété. La deuxième composante importante du budget correspond au service de la dette brute, qui s'élève à 1,1 G\$ soit 17,2% des dépenses prévues en 2021.

La Ville s'est dotée d'un cadre de gestion spécifique au processus budgétaire et de mécanismes formels de prise de décisions à l'égard des orientations déterminées pour atteindre l'équilibre budgétaire. Néanmoins, nous avons constaté

que le cadre financier préliminaire se concentre sur le budget de la prochaine année. Il n'est pas suivi d'un cadre financier quinquennal équilibré qui exposerait les risques et les défis des projections actuelles ce qui est essentiel dans le contexte où le déséquilibre budgétaire structurel de la Ville augmente.

Le processus budgétaire n'est pas inscrit dans une démarche globale de planification. Des priorités organisationnelles communiquées par la Direction générale servent de toile de fond, sans toutefois que le budget des unités d'affaires soit nécessairement établi en fonction de celles-ci, de leurs activités ou du niveau de service.

La méthode actuelle pour déterminer les orientations et les enveloppes budgétaires aux unités d'affaires repose plutôt sur la gestion des écarts de revenus et de dépenses par rapport au budget adopté l'année précédente. Ainsi, bien que certaines prévisions soient bien établies, nos travaux ont révélé l'existence de surestimations et de sous-estimations d'année en année pour certaines catégories de revenus et de dépenses. Ceci a pour conséquence de reconduire des écarts année après année et de compromettre l'imputabilité des unités d'affaires.

Les transferts centraux accordés aux arrondissements ont fait l'objet de certains ajustements, mais ils n'ont pas été réévalués en profondeur depuis la réforme de leur financement de 2014 pour déterminer s'ils reflètent bien leurs besoins actuels et si les paramètres utilisés sont toujours appropriés. Or, le modèle de financement devait être révisé après cinq ans.

De plus, l'information publiée ne permet pas d'évaluer la performance budgétaire de la Ville; elle porte sur une année seulement et ne permet pas de connaître la tendance des écarts entre les prévisions et les résultats historiques.

La confection du budget de fonctionnement de la Ville totalisant 6,17 G\$ repose en grande partie sur une multitude de fichiers Excel et d'applications désuètes qui ne sont plus supportées par les fournisseurs et ont exigé au fil du temps la mise en place de contrôles compensatoires pour atténuer les risques

La principale application budgétaire utilisée par la Ville, SBA, a été développée au début des années 90 et fait face à une désuétude technologique. Afin d'éviter la perte de l'intégrité des données et de la disponibilité de l'application, nous avons observé que les mécanismes de contrôles doivent être améliorés quant à la documentation des rôles et des responsabilités, aux paramètres des mots de passe et à la surveillance des accès ainsi qu'à la gestion des changements et des incidents.

Il est impératif que la Ville revoie son processus budgétaire et qu'elle se dote de systèmes budgétaires et financiers performants afin qu'elle soit mieux outillée pour faire face aux enjeux actuels et à venir.

Les conclusions sur l'audit du processus budgétaire et de l'application SBA se retrouvent aux chapitres 4.1. et 4.2. du rapport.

Mise à niveau du système d'éclairage de rue

La Ville a entrepris en 2014 un vaste projet pour convertir environ 132 000 luminaires éclairant les rues et trottoirs de la Ville composés de lampes à sodium haute pression par des luminaires à diodes électroluminescentes. L'objectif du projet était de réduire d'au moins 50 % la consommation d'énergie et de 55 % les coûts d'entretien et d'installer un système de communication intelligent entre les luminaires afin de pouvoir notamment contrôler leur état à distance et en temps réel. Pour l'ensemble de ces travaux, le budget total autorisé était de 110 M\$.

La conversion des luminaires de rue permettrait à la Ville, jusqu'à présent, de réaliser des économies d'énergie allant au-delà des prévisions de 50 %. Ces économies sont toutefois basées sur des données qui sont générées et transférées à la Ville par la firme gestionnaire du projet, sans que la Ville les valide. Nous n'avons pas obtenu de la Ville la preuve qu'elle possède l'information nécessaire pour démontrer qu'elle fait des économies d'entretien de l'ordre de 55 % à la suite de la conversion des luminaires. Plus encore, la Ville paye pour des réparations que les arrondissements auraient dû faire, et dans d'autres cas, les arrondissements font eux-mêmes les réparations sans laisser l'opportunité au fournisseur d'équipements d'honorer les clauses de qualité des équipements figurant au contrat d'achat des luminaires et les garanties en découlant, et sans réclamer les dédommagements auxquels elle a droit en vertu de ces contrats.

Centre de traitement des matières organiques

Afin de répondre au Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010-2014 et de devenir autonome en matière de gestion des matières organiques, la Ville a entrepris dès 2006 des études qui l'ont amenée à présenter au comité exécutif (CE) en janvier 2013 un vaste projet pour la construction et la mise en exploitation de 5 Centres de traitement des matières organiques (CTMO) incluant un Centre pilote de prétraitement (CPP). Le projet présenté au CE se chiffrait à environ 237 M\$ duquel la Ville prévoyait obtenir environ 130 M\$ en subventions des gouvernements fédéral et provincial. Les CTMO devaient être en fonction à la fin 2016 à l'exception d'un CTMO en 2021.

En 2018, l'investissement requis était passé à 589 M\$. En 2019, le CE a autorisé l'octroi de 2 contrats pour la réalisation des CTMO Ouest et Est pour 298,5 M\$. La décision impliquait également de replanifier la réalisation des 2 autres CTMO et du CPP à des dates ultérieures non déterminées. En raison des retards dans le projet, la Ville pourrait ne pas obtenir la totalité des subventions initialement prévues et est dans l'obligation de négocier de nouvelles ententes avec les gouvernements. Ainsi, en 2020, en raison de l'augmentation des coûts du projet et de la réduction des subventions, le coût net prévu du projet pour la Ville devrait se chiffrer entre 162,9 M\$ et 196,9 M\$ et, de ce fait, pourrait être de près de 2 fois ce qui avait été prévu 6 ans plus tôt pour les 5 infrastructures, alors que seulement 2 seront réalisées d'ici la fin de 2021.

Devant ce constat global de dépassement de coûts et de non-respect du calendrier, qui pourrait avoir une incidence non négligeable sur l'obtention des subventions totales, initialement prévues de la part des gouvernements fédéral et provincial, et

considérant que le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux n'a pas été entièrement respecté, et que le suivi et les différentes redditions de comptes sont incomplets, nous concluons que le projet de construction des CTMO ne s'est pas effectué en suivant un processus suffisamment rigoureux auquel on devrait s'attendre pour un projet d'une telle complexité et envergure.

Suivi des exigences pour la gestion des projets et programmes d'envergure

La Ville s'est dotée en 2010 d'un Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux (ci-après «le Cadre de gouvernance») pour encadrer la gestion des projets d'envergure (ci-après «les Projets») et des programmes d'envergure (ci-après «les Programmes») qui, annuellement, nécessitent plusieurs dizaines, voire des centaines de millions de dollars d'investissement pour leur réalisation.

Depuis la mise en application du Cadre de gouvernance, les critères d'identification des Projets et Programmes ont évolué et sont diffusés sur l'intranet du Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPI); cependant, ils ne sont pas en adéquation avec ceux du Cadre de gouvernance et rien ne précise lesquels sont en vigueur. Également, les critères en place ne permettent l'identification de certains Programmes qu'une fois rendue à la phase de réalisation. N'ayant pas été identifiés en temps opportun, ceux-ci n'ont pas cheminé devant les Comités de gouvernance depuis le début de leur cycle de vie. Bien que l'approche de gestion de projets paraisse structurée, le BPPI ne cherche pas à s'en assurer entièrement. De plus, il n'exerce pas de contrôle systématique de la complétude des documents produits par les unités d'affaires avant qu'ils ne soient présentés aux comités de gouvernance. Finalement, la reddition de comptes sur le suivi des Projets et Programmes ne se fait pas de façon régulière aux Comités de gouvernance et ne fait pas état de l'avancement du projet (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement.

Gestion du remplacement des entrées de service en plomb

En 2007, afin de répondre aux exigences gouvernementales en matière de qualité de l'eau potable et de santé publique concernant le plomb dans l'eau potable, la Ville a déposé un plan d'élimination des entrées de service en plomb (ESP) qui prévoyait l'élimination des ESP d'ici 2026 (estimation de 69 000 ESP). Le plomb est un métal reconnu pour avoir des effets néfastes sur la santé humaine. En 2019, pour donner suite à la modification par Santé Canada de la norme de concentration de plomb dans l'eau potable, et à la demande du gouvernement du Québec, la Ville a déposé un plan d'action (PA) révisé pour l'élimination des ESP d'ici 2030 en incluant de nouvelles actions, notamment d'accélérer le dépistage.

Au 31 décembre 2019, il est estimé qu'environ 21 000 des 69 000 ESP avaient été remplacées. Depuis 2007, près de 39 000 bâtiments avaient fait l'objet d'un dépistage en janvier 2020. Le PA 2019 prévoit le dépistage de 100 000 autres bâtiments. Ce nombre a toutefois augmenté considérablement, depuis l'approbation de ce PA révisé, se situant autour de 140 000 bâtiments. À cela s'ajoutent environ

21 000 bâtiments pour lesquels l'ESP de la section publique a été remplacée et qui doivent faire l'objet d'une analyse, afin de déterminer l'existence d'une ESP sur la section privée.

Alors que le PA initial a été approuvé en 2007 par le gouvernement du Québec, nous constatons que l'information disponible sur la gestion du dossier de l'élimination des ESP ne permet pas d'avoir un portrait global de la situation, de prendre des décisions éclairées et de bien informer la population. Nous observons ainsi que le remplacement des ESP n'a pas évolué comme prévu au PA. De plus, nous n'avons pas retracé l'évidence que la réglementation visant l'élimination des ESP a été appliquée comme requise à chaque fois. Afin de réaliser le PA dans son intégralité, le travail qui reste à accomplir est considérable, et en conséquence, la Ville doit revoir les pratiques de gestion en place afin d'accélérer la cadence des activités de dépistage et de remplacement des entrées de service en plomb.

Gestion de l'entretien du matériel roulant (excluant les véhicules de sécurité publique)

La prestation d'une multitude de services aux citoyens offerts par les unités d'affaires (clients du Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA)) repose sur la disponibilité et le bon état de fonctionnement de la flotte de véhicules. La gestion de l'entretien des 8 200 véhicules et équipements de la Ville est répartie à travers 27 ateliers mécaniques, dont le budget de fonctionnement s'élève à plus de 60M\$ annuellement sur un budget total d'environ 110 M\$. En 2017, ces activités ont été regroupées au sein du SMRA. Le Service de l'approvisionnement (SA) est responsable d'assurer la disponibilité des pièces et des matériaux requis pour les activités d'entretien des ateliers du SMRA.

La gestion de l'entretien du matériel roulant du SMRA comporte plusieurs déficiences notamment, au niveau de l'exhaustivité des informations sur les véhicules, de l'uniformité de la programmation de la maintenance préventive, dont la mise en œuvre accuse des retards, ainsi qu'au niveau de la documentation des interventions et des coûts qui y sont associés. Les interventions planifiées ne reflètent pas l'ensemble des requis opérationnels des unités d'affaires, et ne sont pas modulées en fonction de la capacité des ateliers. Les opérations du SMRA ne sont pas arrimées avec le SA pour assurer la disponibilité des produits requis pour les interventions au moment opportun. Les mécanismes de contrôle et les rapports de gestion requis pour le suivi de la mise en œuvre des interventions et la vigie de la conformité à la réglementation ne sont pas disponibles. La mise en œuvre des inspections PEP et des entretiens correctifs sur les véhicules lourds, ainsi que les rondes de sécurité effectuées par les conducteurs en arrondissement comportent des non-conformités à la réglementation applicable. Le suivi des coûts et l'évaluation de la performance de la gestion de l'entretien du matériel roulant sont déficients, notamment en raison du manque de fiabilité des données, d'objectifs et d'indicateurs. La reddition de comptes annuelle ne fait pas mention de la gestion opérationnelle des ateliers ni de la conformité réglementaire relative aux véhicules lourds. Près de quatre ans après la centralisation de ces activités, aucun suivi quant aux objectifs poursuivis n'a été réalisé.

Gestion des risques des technologies de l'information

La gestion des risques des technologies de l'information (TI) est un processus continu qui implique généralement les unités d'affaires (les propriétaires de la majorité des actifs informationnels) et le Service des technologies de l'information (STI). Un risque TI est un événement, impliquant les TI, qui pourrait avoir un effet négatif sur la Ville, comme la perte ou le vol de données confidentielles, la non-disponibilité d'applications importantes, la non-conformité à des lois et règlements ou des pertes financières suite à une cyberattaque (p. ex. les rançongiciels).

Le STI a mis en place une équipe responsable d'appuyer la Ville dans sa gestion des risques technologiques. Cette équipe a réalisé des avancées notables à ce sujet. Cependant, le STI ne dispose pas des ressources humaines et technologiques nécessaires afin de répondre adéquatement à son offre de services en matière de gestion des risques TI. La gouvernance entourant la gestion des risques TI n'est pas suffisamment encadrée par une documentation complète, à jour, approuvée, diffusée auprès des parties prenantes et mise en application par ces dernières. Bien que le mécanisme de détection des risques technologiques soit documenté dans le processus de gestion des risques TI, il n'est pas mis en application.

Cette situation augmente la probabilité que la qualité de la gestion des risques TI soit très inégale d'une unité d'affaires à une autre ainsi que d'un intervenant à un autre et que les risques TI importants ne soient pas adéquatement détectés, pris en charge et suivis.

Gestion des systèmes en géomatique

La géomatique regroupe l'ensemble des outils et méthodes permettant d'acquérir, de représenter, d'analyser et d'intégrer des données géographiques. Le terme géomatique est issu d'une contraction des mots géographie et informatique. La géomatique est étroitement liée à l'information géographique qui est la représentation d'un objet ou d'un phénomène dans l'espace.

Les domaines d'applications de la géomatique sont extrêmement nombreux comme l'arpentage, la topographie, l'urbanisme, les opérations de déneigement et la signalisation routière.

Globalement, nous concluons que la Ville a mis en place plusieurs mécanismes de contrôles assurant une saine gestion des systèmes en géomatique.

Contributions octroyées visant les projets de valorisation du Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

Indissociable de son site, le Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière (le Musée) doit notamment sa réalisation aux importantes découvertes archéologiques effectuées dans le Vieux-Montréal dès les années 1980. Inauguré en 1992 dans le cadre des fêtes entourant le 350^e anniversaire de Montréal, le Musée constitue le seul musée d'archéologie d'envergure au Canada. Il est également le plus grand et le plus fréquenté des musées d'histoire de Montréal.

La Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière (la Société) a obtenu près de 77 M\$ en subventions, visant les projets de valorisation du Musée depuis 2011. De ce montant, plus de 53 M\$ ont été financés par la Ville, positionnant ainsi la Société comme étant un des organismes les plus subventionnés par la Ville en 2018 et 2019, parmi les personnes morales exclues du périmètre comptable de la Ville. Ces contributions servent à la réalisation de projets visant la valorisation du Musée. Elles proviennent des budgets de fonctionnement du Service de la culture, lequel est responsable de la gestion des conventions de contribution propres aux projets relatifs au programme triennal d'immobilisations de la Société.

La Ville n'a pas toujours effectuée un suivi approprié, afin de s'assurer que les ententes de contribution soient toujours respectées, ce qui lui permet difficilement de valider que les contributions octroyées ont été utilisées aux fins prévues. Nos travaux nous ont permis de relever que certaines clauses des ententes ne sont pas respectées notamment, quant à la comptabilisation distincte et adéquate pour les projets Fort de Ville-Marie et Collecteur William, à la qualité de l'information contenue dans les rapports de coûts, au respect de l'application du règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle. Enfin, nous avons noté que les approbations pour l'octroi de contrats sont déléguées à un comité du conseil d'administration de la Société sans qu'une reddition de comptes soit soumise à celui-ci.

De plus, nous avons aussi observé que certains coûts ont été réclamés subséquemment à l'échéance d'entente, que des fonds non utilisés ont été transférés pour financer d'autres projets, et ce, sans obtenir préalablement les approbations formelles. Bien que le Service effectue un suivi régulier auprès de la Société, la reddition de comptes n'est pas effectuée en temps opportun laissant ainsi le Service de la culture devant le fait accompli une fois les sommes dépensées.

1.6. Redditions de comptes

1.6.1. Personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ au cours de l'année 2019

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, la Ville a comptabilisé un montant totalisant 190,6 M\$ à titre de subventions à des personnes morales. De ce montant, 161,9 M\$ (soit 85 %) concernaient 243 personnes morales ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$, lesquels étaient assujettis aux exigences de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et à la résolution CM13 1157 adoptée par le CM.

Considérant le contexte actuel de la crise sanitaire, nous avons arrêté notre suivi plus tardivement cette année soit en date du 12 février 2021. À cette date, le BVG avait reçu les états financiers audités pour 2019 de 242 (soit 99,6 %) des 243 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 161,7 M\$. Un seul organisme ayant reçu 204 300 \$ n'avait pas répondu aux exigences de la LCV et à la résolution CM13 1157, celui-ci ayant cessé ses opérations au courant de 2019.

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

Le chapitre 6.1. traite des travaux effectués par le BVG afin de s'assurer de la conformité législative des organismes.

1.6.2. Application des recommandations du vérificateur général

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations que nous formulons fait partie intégrante des travaux du BVG. Ces recommandations 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.

Au cours de l'année 2020, le Contrôleur général a poursuivi l'implantation de mécanismes de suivi des actions prises par les unités d'affaires afin d'améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre dans les meilleurs délais. Le comité d'audit a maintenu les rencontres avec des unités d'affaires pour suivre les actions prises quant à la mise en œuvre de leurs PA dans les meilleurs délais. Nous avons aussi revu certaines de nos pratiques notamment en prolongeant à trois mois la période de remise des plans d'action par les unités d'affaires.

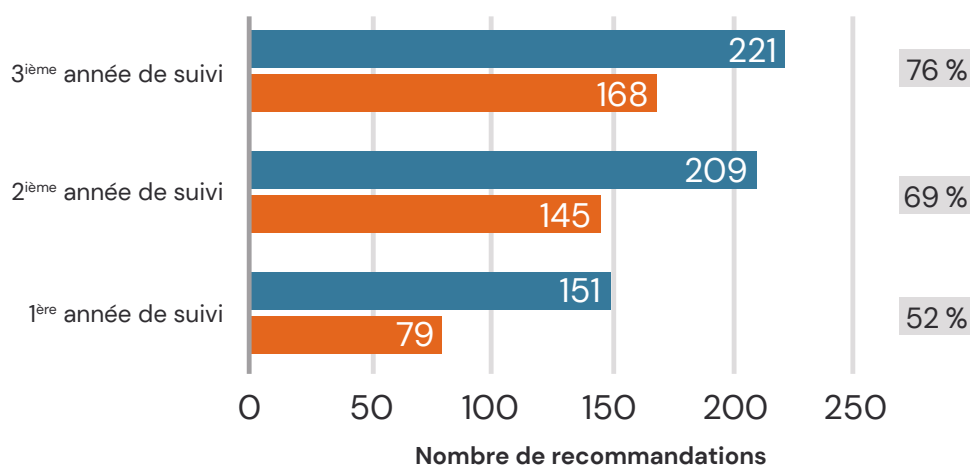
Résultats:

Comparativement aux deux années précédentes, où j'avais observé une faible proportion¹ des recommandations réglées par rapport à celles devant l'être au cours de la première année suivant la publication d'un rapport d'audit selon les PA élaborés par les unités d'affaires, cette proportion se situe cette année à 52%. Cette amélioration s'observe autant pour les audits de performance, de conformité et des technologies de l'information que ceux en audit financier. Ceci me fait dire que les actions déployées jusqu'à présent par l'Administration municipale pour le suivi de la mise en œuvre des PA commencent à porter fruit.

Bien que les recommandations faisant l'objet d'une troisième année de suivi soient réglées dans une proportion 76%, celle-ci devrait tendre vers 100% considérant que la grande majorité des PA des unités d'affaires ont des échéances maximales de 3 ans. C'est pourquoi je considère que malgré les améliorations observées, il reste encore du travail à faire pour mettre en œuvre l'ensemble des recommandations que nous formulons aux unités d'affaires.

De plus, je constate cette année encore que nous avons maintenu en cours des recommandations alors que les unités d'affaires les considéraient comme réglées, que plusieurs PA n'ont pas encore été entrepris bien que la date d'implantation prévue soit dépassée, et que des plans d'action initiaux sont échus depuis plus de 5 ans, voire 10 ans dans certains cas.

Pourcentage de mise en oeuvre des recommandations au 28 février 2021



- Nbre recommandations devant être réglées selon le plan d'action initial fourni par les unités d'affaires
- Nbre recommandations réglées selon le BVG

¹ La proportion des recommandations réglées à la suite de la première année de suivi avait atteint 32% pour les recommandations en audit de performance, de conformité et des technologies de l'information formulées au rapport 2017 et 34% pour le rapport 2018 et était de 25% pour les recommandations en audit financier pour le rapport de 2017 et de seulement 8% pour le rapport de 2018.

Les résultats détaillés de l'application des recommandations se retrouvent au chapitre 6.2.

1.7. Rapports de gestion

Vous retrouverez au chapitre 7.1. notre rapport de gestion quant à la situation du BVG pour l'année 2020 et au chapitre 7.2. le suivi quant au plan stratégique 2019-2023 pour lequel nous avons réalisé 82% de nos engagements, et ce, malgré le contexte pandémique. À cet égard, subséquemment en janvier 2021 nous avons dévoilé notre nouveau logo et en mars 2021, nous avons mis en ligne notre nouveau site Internet. L'état des dépenses pour 2020 du BVG ainsi que le rapport de l'auditeur indépendant figurent à l'Annexe 8.2.





2.

Audit des états financiers et autres rapports

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

2. Audit des états financiers et autres rapports	27
2.1. Introduction	27
2.2. États financiers consolidés de la Ville de Montréal	28
2.3. États financiers des autres personnes morales visées par la <i>Loi sur les cités et villes</i>	32

2. Audit des états financiers et autres rapports

2.1. Introduction

La *Loi sur les cités et villes* (LCV) ne soumet plus le vérificateur général à l'obligation de faire l'audit financier de la Ville de Montréal (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 jugeons toujours approprié de poursuivre nos travaux d'audit financier de la Ville ainsi que nos travaux d'audit sur la ventilation des charges mixtes. Quant aux organismes paramunicipaux, nous avons maintenu notre stratégie en utilisant 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.

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 et des organismes visés à l'article 107.7 de la LCV de leurs responsabilités quant à la prévention et à la détection des fraudes. Par conséquent, en raison des limites inhérentes à l'audit financier, le risque que certaines anomalies significatives résultant d'un risque de fraude ne soient pas détectées demeure, et ce, malgré que les travaux d'audit aient été planifiés et réalisés conformément aux Normes canadiennes d'audit (NCA).

2.2 .États financiers consolidés de la Ville de Montréal

Conformément aux dispositions de la LCV en vigueur au 31 décembre 2020, 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* (la Charte) 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. Dans le contexte de la crise sanitaire de la COVID-19, le MAMH appliquera une tolérance administrative concernant la date limite de transmission du rapport financier jusqu'au 30 juin 2021.

L'audit des états financiers a été planifié et réalisé conjointement avec la firme Deloitte, l'auditeur indépendant nommé par la Ville. Ce travail effectué en collégialité évite une duplication du travail et des coûts pour la municipalité.

Les états financiers consolidés englobent les activités des organismes faisant partie du périmètre comptable de la Ville. L'inclusion d'un organisme dans le périmètre comptable repose sur la notion de contrôle, c'est-à-dire le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme, de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus à l'organisme municipal ou l'exposeront à un risque de perte. Ces organismes sont la Société de transport de Montréal (STM), la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), la Société du parc Jean-Drapeau (SPJD), le Conseil des arts de Montréal, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), Anjou 80, la Société en commandite Stationnement de Montréal (SCSM), l'Agence de mobilité durable (AMD), le Bureau du taxi de Montréal (BTM) et BIXI Montréal.

Conjointement avec la firme Deloitte, nous avons émis le 10 mai 2021 un rapport de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2020.

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 12 mai 2021.

De plus, des rapports conjoints de l'auditeur sur les états financiers consolidés de la Ville et sur la ventilation des charges mixtes de la Ville seront 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, seront déposés au conseil municipal et au conseil d'agglomération avant son envoi au MAMH, en juin 2021.

Faits saillants de l'audit pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020

L'audit des états financiers du 31 décembre 2020 a été complexifié pour donner suite à deux éléments majeurs soit la mise en application de la NCA 540 (révisée) « *Audit des estimations comptables et des informations y afférentes* » ainsi que l'octroi des prêts d'urgence aux PME dans le contexte de la COVID-19 par le biais des 6 personnes morales PME-MTL.

Dans le cadre de la révision de la NCA 540 (révisée) « *Audit des estimations comptables et des informations y afférentes* », la Ville a procédé à la révision des estimations relatives aux durées de vie utiles de ses immobilisations résultant en une révision à la baisse la charge de l'amortissement d'un montant annuel de 223 millions de dollars (M\$). Or, nous avons émis une recommandation à cet égard en 2016; celle-ci étant demeurée non réglée depuis 4 ans.

Les prêts aux PME-MTL ont exigé la coordination avec ces organismes et leurs auditeurs. Au 31 décembre 2020, un montant de 67,1 M\$ avait été octroyé dans le cadre du programme « d'Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises » (PAUPME) et le volet « Aide aux entreprises en régions en alerte maximale » (AERAM).

À cela, s'ajoute le fait que l'entièreté du travail a été effectuée à distance en 2020-2021.

Organisation et gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020, le statu quo a été maintenu au niveau de la gouvernance de la STM étant donné que l'entente 2017-2019 entre l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et la STM prenait fin le 31 décembre 2019. Nous prendrons connaissance de la nouvelle entente et en analyserons les impacts considérant le cadre législatif et contractuel qui existe et le fait des nouvelles façons de faire, le cas échéant. La Direction devra évaluer les impacts que pourrait engendrer cette nouvelle entente.

Charges mixtes

En vertu de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (RLRQ, chapitre E-20.001) et du *Décret concernant l'agglomération de Montréal* (décret 1229-2005), ainsi que de ses modifications adoptées subséquemment, les charges engagées par la Ville dans l'accomplissement, par l'administration municipale, d'un acte qui relève à la fois d'une compétence d'agglomération et d'une autre compétence sont des charges mixtes. Les charges mixtes sont ventilées entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération selon les critères établis par la Direction sur la base du *Règlement RCG06-054* 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 10 mai 2021, 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 19 juin 2020, un rapport a été communiqué à la Direction et au comité d'audit 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 2019 ainsi qu'au suivi des déficiences communiquées au cours des exercices précédents. La communication des déficiences de contrôle interne et CGTI observés lors de l'exercice d'audit des états financiers au 31 décembre 2020 ainsi que le suivi des déficiences précédentes n'avaient pas été présentés au comité d'audit au moment de publier ce rapport.

Sommaire des recommandations

Au courant des années, nous avons émis un ensemble de recommandations dans le cadre de l'audit financier de la Ville. Le tableau suivant fournit un sommaire des recommandations non réglées par grands sujets au 31 décembre 2019.

TABLEAU 1**Recommandations par processus toujours en cours pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019**

Recommandations	Nombre de recommandations par année					Total
	2015	2016	2017	2018	2019	
Technologies de l'information (application financière)	-	-	1	3	1	5
Processus des immobilisations	-	3	-	-	2	5
Processus des achats	3	1				4
Processus d'établissement des provisions et dévaluation au niveau des actifs ou des passifs	-	-	1	2	1	4
Processus des revenus	-	-	-	3	1	4
Processus des revenus des transferts	-	-	-	1	-	1
Processus des paiements des transferts	-	-	1	-	-	1
Processus d'évaluation de la juste valeur	-	1	-	-	-	1
Processus d'information financière	-	1	1	-	1	3
Total des recommandations toujours en cours au 31 décembre 2019	3	6	4	9	6	28

2.3. États financiers des autres personnes morales visées par la Loi sur les cités et villes

En vertu des articles 107.7 et 107.8 de la LCV, le vérificateur général doit, dans la mesure jugée appropriée par celui-ci de 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.
- De tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 de la LCV lorsque l'une ou l'autre de conditions suivantes est remplie¹:
 - i) dont son budget est adopté ou approuvé par la municipalité;
 - ii) pour lequel son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité et ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$;
 - iii) 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 a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Le tableau suivant identifie les autres personnes morales visées par la LCV pour lesquelles, à la suite de notre évaluation des risques, nous avons jugé approprié de demeurer auditeur et de produire conjointement un rapport d'audit sur leurs états financiers avec l'auditeur nommé par la Ville.

¹ Amendé en décembre 2019 et offrant ainsi la possibilité de faire un retour deux ans en arrière.

TABLEAU 2**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 2020**

Autres personnes morales visées par la <i>Loi sur les cités et villes</i>	Périmètre comptable	Date du rapport de l'auditeur pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020
Société de transport de Montréal (Rapport financier et rapport MAMH)	●	7 avril 2021
Société d'habitation et de développement de Montréal	●	30 mars 2021
Société du parc Jean-Drapeau	●	25 mars 2021
Agence de mobilité durable	●	16 avril 2021
Société en commandite Transgesco	(1)	25 mars 2021

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

Société de transport de Montréal

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

Elle a pour mission de fournir à l'ARTM des services de transport collectif visés par une entente conclue en vertu de l'article 8 de la *Loi sur ARTM* (chapitre A-33.3) et collabore, à sa demande, à la planification, à la coordination, au développement, au soutien et à la promotion du transport collectif.

Rapport

Le 7 avril 2021, 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 STM au 31 décembre 2020 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Société d'habitation et de développement de Montréal

La SHDM est une société sans but lucratif, mandataire de la Ville, constituée par lettres patentes le 15 juin 2010 par le gouvernement du Québec en vertu du chapitre V de l'annexe C de la Charte (RLRQ, chapitre C-11.4).

Ses objectifs sont:

- de contribuer au développement économique et social par la mise en valeur d'actifs immobiliers de nature résidentielle, institutionnelle, industrielle, commerciale et culturelle sur le territoire de la Ville;
- d'acquérir, de rénover, de restaurer, de construire, de démolir, de vendre, de louer ou d'administrer des immeubles sur le territoire de la Ville;
- d'accorder des subventions et d'en administrer les programmes à la construction, la rénovation, la restauration, la démolition et la relocalisation d'immeubles sur le territoire de la Ville.

Rapport

Le 30 mars 2021, 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 redressés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la SHDM au 31 décembre 2020 ainsi que des résultats de ses activités, de ses gains et pertes de réévaluation, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Société du Parc Jean-Drapeau

La SPJD est un organisme sans but lucratif, constitué le 9 août 1983 en vertu de l'article 223 de la Charte.

Elle a pour objet l'exploitation, l'administration et le développement du SPJD, constitué des îles Sainte-Hélène et Notre-Dame à Montréal, y compris la gestion d'activités à caractère récréatif, culturel et touristique ainsi que tout autre mandat dont la Ville lui confie la gestion.

Rapport

Le 25 mars 2021, nous avons émis un rapport de l'auditeur conjoint sans réserve pour cet organisme.

En voici un extrait :

Opinion

À notre avis, les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la SPJD au 31 décembre 2020 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses actifs financiers nets et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Agence de mobilité durable

L'AMD est un organisme sans but lucratif, constitué le 21 février 2019 en vertu de l'article 220.4 de la Charte.

L'AMD a pour mission d'administrer la gestion, l'application de la réglementation et le développement du stationnement tarifé, sur rue et hors rue, sur l'ensemble du territoire de la Ville.

Rapport

Le 16 avril 2021, nous avons émis un rapport de l'auditeur conjoint sans réserve pour cet organisme.

En voici un extrait:

Opinion

À notre avis, les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de l'AMD au 31 décembre 2020 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses actifs financiers nets et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Société en commandite Transgesco

La société en commandite Transgesco a été formée en vertu d'un contrat de société le 2 juillet 2003, au sens du *Code civil du Québec*.

Elle a pour but la gestion de divers partenariats avec des intervenants du secteur privé relativement à des activités commerciales connexes à la STM.

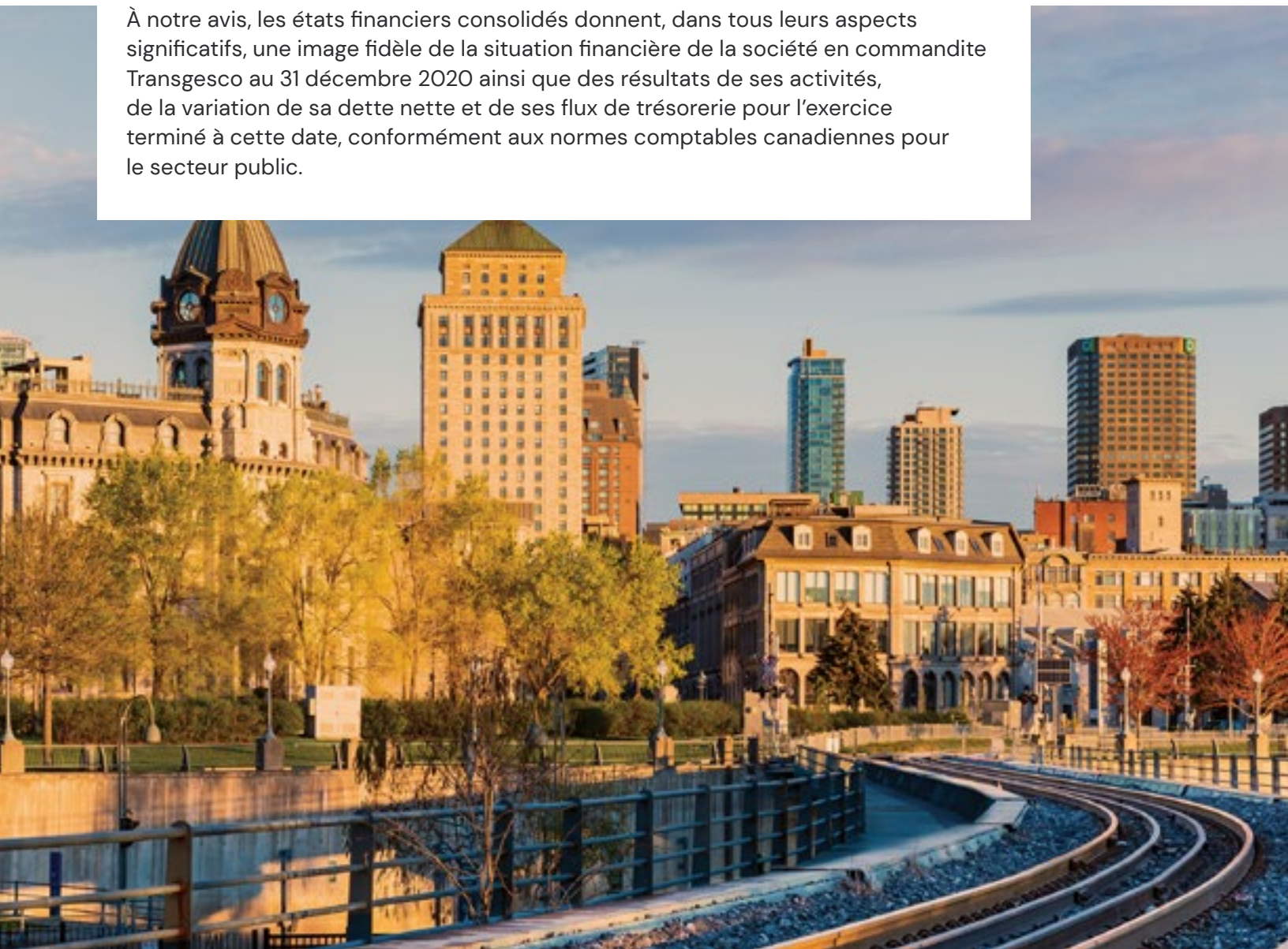
Rapport

Le 25 mars 2021, 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 2020 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.

Audits de performance et des technologies de l'information

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



3.1.

Mise à niveau du système d'éclairage de rue

Le 22 janvier 2021

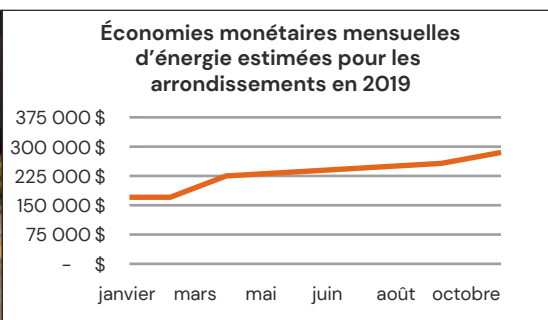
RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Mise à niveau du système d'éclairage de rue

Mise en contexte

En 2014, en s'appuyant sur des essais pilotes réalisés durant les deux années précédentes, la Ville a entrepris un vaste projet pour convertir environ 132 000 luminaires éclairant les rues et trottoirs de la Ville composés de lampes à sodium haute pression (SHP) par des luminaires à diodes électroluminescentes (DEL). L'objectif visé du projet était de réduire d'au moins 50 % la consommation d'énergie et de 55 % les coûts d'entretien. De plus, la Ville souhaitait installer un système de communication intelligent entre les luminaires afin de pouvoir notamment contrôler leur état à distance et en temps réel. En 2015, la Ville centre a proposé aux 19 arrondissements de prendre à sa charge la conversion des luminaires et a confié à une firme privée la gestion du projet, l'achat des équipements pour le système intelligent et l'installation, en sous-traitance par trois entrepreneurs, des luminaires. La Ville s'occupait pour sa part de faire l'achat des luminaires DEL. Pour l'ensemble de ces travaux, le budget total autorisé était de 110 M\$.



Objectif de l'audit

Notre audit avait pour objectif de s'assurer que la mise à niveau du système d'éclairage de rue de la Ville aux diodes électroluminescentes permet de réaliser les économies prévues d'énergie et de coûts des entretiens.

Résultats

La conversion des luminaires de rue permettrait à la Ville, jusqu'à présent, de réaliser des économies d'énergie allant au-delà des prévisions de 50 %. Ces économies sont toutefois basées sur des données qui sont générées et transférées à la Ville par la firme gestionnaire du projet, sans que la Ville ne les valide. Nous n'avons pas obtenu de la Ville la preuve qu'elle possède l'information nécessaire pour démontrer qu'elle fait des économies d'entretien de l'ordre de 55 % à la suite de la conversion des luminaires. Plus encore, la Ville paye pour des réparations que les arrondissements auraient dû faire, et dans d'autres cas, les arrondissements font eux-mêmes les réparations sans laisser l'opportunité au fournisseur d'équipement d'honorer les clauses de qualité des équipements figurant au contrat d'achat des luminaires et les garanties en découlant, et sans réclamer les dédommagements auxquels elle a droit en vertu de ces contrats.

Principaux constats

Comparaison des coûts énergétiques avant et après la conversion

- La Ville ne procède pas à une évaluation des économies d'énergie engendrées par la conversion des luminaires. Elle reçoit de la firme responsable de la gestion du projet un décompte mensuel des luminaires SHP retirés et des luminaires DEL installés avec leurs puissances respectives, mais elle ne fait ni validation sur le terrain, ni calcul des économies énergétiques réalisées.
- C'est la firme responsable de la gestion du projet qui évalue les économies monétaires que devraient réaliser les arrondissements, sans que la Ville fasse une vérification sur le terrain de ces économies, ni ne valide l'information qui est retransmise aux arrondissements.

Processus pour l'entretien et la réparation des luminaires pour une intervention efficace

- Il n'y a pas de processus uniforme entre les arrondissements pour gérer la manière dont les réparations sous garantie doivent être faites.
- Des clauses dans les contrats avec la firme responsable de la gestion du projet et avec les fournisseurs d'équipements prévoient que si ces derniers ne corrigent pas la situation de non-fonctionnement d'un équipement dans un délai défini, la Ville peut réclamer un dédommagement. Or, certains arrondissements font les réparations par eux-mêmes, ne permettant pas à la Ville d'informer la firme ou le fournisseur et perdant alors tout recours en lien avec ce dédommagement.
- Dans d'autres cas, la Ville demande à la firme responsable du projet de corriger des problématiques qui auraient dû être réparées par les arrondissements. La firme facture alors la Ville pour ces travaux en sus du contrat qu'elle a pour la conversion des luminaires.
- La Ville remplace des pièces sur des équipements sous garantie sans avoir de confirmation écrite de la part du manufacturier que ceci ne viole pas la garantie.

Gestion du projet

- Le projet n'a pas fait l'objet d'un dossier d'approbation conformément à l'encadrement administratif relativement aux projets d'envergure soumis au Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion des actifs municipaux.
- La carte interactive permettant de communiquer aux citoyens l'avancement de la conversion des luminaires ne prend pas en considération les remplacements faits en dehors de ce projet.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles

BPPI	Bureau des projets et programmes d'immobilisations
DEL	diodes électroluminescentes
°K	degrés Kelvin
SHP	sodium haute pression
SUM	Service de l'urbanisme et de la mobilité



Table des matières

1. Contexte	49
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	53
3. Résultats de l'audit	54
3.1. Raison d'être du Projet et atteinte des résultats attendus	54
3.1.1. Gains réels en efficacité énergétique	54
3.1.2. Réparation des luminaires et maintien du service aux citoyens	58
3.2. Gestion et suivi du Projet	63
3.3. Reddition de comptes	68

4. Conclusion	72
5. Annexes	75
5.1. Objectif et critères d'évaluation	75
5.2. Schéma des composantes d'un lampadaire	76

1. Contexte

La Ville de Montréal (ci-après la Ville) est composée d'un réseau routier d'environ 4 050 kilomètres. Pour assurer la sécurité des citoyens, environ 110 000 lampadaires^{1,2} dont certains avec deux luminaires éclairent les rues et trottoirs, pour un total d'environ 132 500 luminaires. Ces lampadaires peuvent être de deux types, soit fonctionnels³ (80 % des luminaires sur le territoire de la Ville) ou décoratifs⁴ (20 % des luminaires sur le territoire de la Ville) (voir l'annexe 5.3 pour un schéma des composantes d'un lampadaire).

Selon le Service de l'urbanisme et de la mobilité (SUM)⁵, les coûts énergétiques payés à Hydro-Québec en 2012 pour l'ensemble des lampadaires de la Ville étaient de 12 422 822\$. À cette époque, la majorité des luminaires associés à ces lampadaires étaient composés de lampes à sodium haute pression (SHP) dont la puissance pouvait aller d'environ 100 watts à plusieurs centaines de watts, voire jusqu'à 1 100 watts. Considérant que selon le SUM un luminaire est allumé 345 heures par mois, soit 4 140 heures par année, ces luminaires consomment environ sur une année de 400 kWh à 4 500 kWh⁶.

¹ Le lampadaire est constitué du fût (structure verticale, communément appelé le poteau), de consoles (pièce métallique en porte-à-faux interposée entre le fût et le luminaire) et de luminaire (unité complète constituée d'une ou plusieurs lampes et parties destinées à répartir la lumière, à positionner et à protéger les lampes et à brancher les lampes à la source d'alimentation).

² Sommaire décisionnel du Service des infrastructures, de la voirie et des transports présenté au conseil municipal en août 2015 pour offrir aux 19 conseils d'arrondissement de la Ville de gérer et réaliser le programme de mise à niveau de l'éclairage de rue (dossier 1153113001).

³ Le luminaire fonctionnel est composé d'un grand fût, d'une console et d'un luminaire et convient davantage aux rues ayant plusieurs voies de circulation. Sa hauteur, de plus de 6 mètres, permet d'éclairer sur une grande distance.

⁴ Le luminaire décoratif est constitué d'un petit fût surmonté d'un luminaire, pour une hauteur totale de moins de 6 mètres, permettant ainsi d'éclairer sous la voûte des arbres. Il est adapté pour les rues locales ne nécessitant pas un niveau d'éclairage élevé.

⁵ À l'époque, la Direction des transports qui est responsable de ce Projet relevait du Service des infrastructures, voirie et transports (maintenant le Service des infrastructures du réseau routier). Elle a toutefois été transférée en 2018 sous le SUM. Par souci de simplification, le SUM sera employé dans le présent texte pour parler de la direction responsable de ce dossier peu importe la période visée.

⁶ Selon Hydro-Québec, une résidence moyenne chauffée à l'électricité consomme en moyenne 22 000 kWh annuellement. Ainsi, 5 lampadaires avec chacun un luminaire de 1 100 watts consomment annuellement l'équivalent d'une telle résidence.

De 2012 à 2014, le SUM a réalisé différents essais de remplacement de luminaires SHP par des luminaires à diodes électroluminescentes (DEL) consommant moins d'énergie. Pour maintenir un éclairage équivalent, la différence de puissance entre le luminaire SHP remplacé et le luminaire DEL de remplacement variait de 45 % à 61%. De plus, selon le SUM, la durée de vie d'un luminaire SHP est de 15 000 heures comparativement à 75 000 heures pour un luminaire DEL, ce qui diminue la fréquence des interventions pour remplacer les luminaires en fin de vie. Sur un horizon de 20 ans, soit environ la durée de vie d'un luminaire DEL, le SUM a évalué qu'il serait possible de réduire les coûts d'entretien de l'ordre de 55 %.

Sur la base de ces essais, la Ville a élaboré à l'automne 2014, un projet visant la conversion du système d'éclairage de rue du SHP au DEL. Le sommaire décisionnel présentant ce projet aux élus précisait à l'époque que les actifs de la Ville en éclairage public constituaient l'un des plus gros inventaires municipaux au Canada⁷. Ces actifs seraient appelés à croître en raison d'une volonté de l'administration municipale de Montréal pour développer les terrains vacants afin d'accueillir de nouvelles familles et entreprises, mieux adapter l'éclairage à l'environnement urbain afin d'améliorer la sécurité des concitoyens et de créer un milieu favorable à l'utilisation des transports actifs (Plan de transport), et rehausser l'éclairage des places publiques, pistes cyclables et autres aménagements particuliers par l'ajout de nouveaux lampadaires.

C'est ainsi qu'en juin 2015, le conseil municipal acceptait que le SUM fasse, en vertu de l'article 85 de la *Charte de la Ville de Montréal*⁸, une proposition aux 19 arrondissements par l'entremise de la Table de concertation des directeurs d'arrondissement pour gérer et réaliser le projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue pour l'ensemble des arrondissements (ci-après le «Projet»). Le remplacement des luminaires SHP devait avoir lieu du printemps 2016 à la fin 2020. La proposition du SUM aux arrondissements mentionnait des économies estimées pour les arrondissements de l'ordre de 50 % de leur facture d'électricité et de 55 % des coûts d'entretien. Le Projet, d'une valeur de 110 millions de dollars (M\$) entièrement supporté par la Ville centre, devait générer selon le SUM des économies de 278 M\$ sur la durée de vie des luminaires DEL (20 ans), pour un retour sur l'investissement d'environ 8 ans. En plus des bénéfices économiques, le SUM avançait que le Projet permettrait d'uniformiser l'éclairage et d'améliorer la visibilité la nuit en offrant un éclairage plus sécuritaire et agréable. Le Projet devait également comporter un volet «Système intelligent» permettant de gérer et de contrôler les luminaires à distance, de fournir des informations sur leur état afin d'en faciliter la gestion et l'entretien et de fournir de l'information en temps réel sur le fonctionnement et la consommation électrique des luminaires. Suivant cette proposition, le SUM prenait les responsabilités de:

- présenter aux instances compétentes de chaque arrondissement les propositions des types de luminaires qui seront installés sur leur territoire pour approbation;
- préparer les plans et devis d'achat et d'installation de luminaires;
- préparer les appels d'offres d'achat et d'installation des luminaires;
- gérer les contrats d'installation par les entrepreneurs électriciens;

⁷ Sommaire décisionnel du Service des infrastructures, de la voirie et des transports présenté au conseil municipal en août 2015 pour offrir aux 19 conseils d'arrondissement de la Ville de gérer et réaliser le programme de mise à niveau de l'éclairage de rue (dossier 1153113001).

⁸ Chapitre C-11.4.

- préparer les plans et devis d'achat et d'installation du système intelligent de l'éclairage;
- préparer les appels d'offres d'achat et d'installation du système intelligent de l'éclairage;
- former le personnel requis sur le nouveau système intelligent de l'éclairage.

En contrepartie, les arrondissements prenaient la responsabilité de :

- participer aux rencontres nécessaires au bon déroulement du Projet;
- délivrer les permis d'occupation du domaine public aux entrepreneurs en temps opportun;
- assurer la participation de son personnel à la formation à être dispensée par la Direction des transports.

Les 19 conseils d'arrondissement de la Ville ont tous accepté, entre les mois d'août 2015 à janvier 2016, cette offre du SUM. L'arrondissement de Saint-Laurent ayant déjà débuté à cette époque une conversion au DEL des luminaires fixés à des poteaux de bois d'Hydro-Québec a accepté la proposition en excluant ces luminaires du Projet.

Les tableaux 1 et 2 résument les relations contractuelles établies par le SUM pour la réalisation du Projet.

TABEAU 1

Répartition des responsabilités dans la réalisation du projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue

Responsable	Fourniture de l'équipement			Gestion		Installation	Reddition de comptes
	Luminaire DEL	Système intelligent		Planification des travaux	Inventaire des luminaires		
		Nœud / Passerelle	Logiciel				
Ville (SUM)	X			X			
Firme A		X	X		X	X ^[a]	X
Entrepreneur 1						X ^[a]	

^[a] L'entrepreneur 1 est responsable uniquement de l'installation des luminaires DEL pour les passages inférieurs et les tunnels, tandis que la Firme A est responsable de l'installation de tous les autres luminaires en sous-traitant le travail aux entrepreneurs 2, 3 et 4.

TABEAU 2

Contrats conclus par le SUM pour la mise en œuvre du projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue

Nature du contrat	Valeur ^[a]	Adjudicataire	Sous-traitant
Gestion, coordination et installation des luminaires DEL	29,2 M\$	Firme A	Entrepreneurs 2, 3, 4 (installation des luminaires)
Fourniture et installation du Système intelligent	28,0 M\$	Firme A	Firme B (programmation du logiciel)
Achat de luminaires fonctionnels	18,5 M\$	Fournisseur i	Aucun
Achat de luminaires décoratifs	29,7 M\$	Fournisseurs j, k, l	Aucun
Achat de luminaires pour passages inférieurs et tunnels	1,7 M\$	Fournisseur m	Aucun
Installation de luminaires pour passages inférieurs et tunnels	3,4 M\$	Entrepreneur 1	Aucun

^[a] La valeur des contrats inclut les taxes et la contingence.

Au moment de débiter nos travaux d'audit en mars 2020, le SUM évaluait que 89 033 luminaires sur les 132 500 à remplacer avaient déjà été convertis, pour un avancement technique de 67%. Du point de vue budgétaire, des engagements pour 110 M\$ avaient déjà été pris, soit la valeur totale du budget du Projet. Ces engagements incluent l'achat de luminaires DEL qui ne sont pas encore installés et donc qui ne contribuent pas encore au pourcentage d'avancement technique. Du point de vue du respect de l'échéance, le SUM mentionnait au début de nos travaux d'audit que le Projet devrait se terminer seulement à la fin 2023 et non plus à la fin 2020 comme prévu initialement, et ce, en raison de nouvelles règles de contrôles des dépenses en lien avec les budgets du Programme triennal d'immobilisation.

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 l'optimisation des ressources portant sur la « Mise à niveau du système d'éclairage de rue ». Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la « Mise à niveau du système d'éclairage de rue » de la Ville aux DEL permet de réaliser les économies prévues d'énergie et de coûts des entretiens.

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 s'échelonnant du 15 juin 2015 au 30 juin 2020, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de mars 2020 et août 2020. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en janvier 2021.

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

- Le SUM;
- L'arrondissement d'Anjou;
- L'arrondissement de LaSalle;
- L'arrondissement de Rosemont–La Petite–Patrie.

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. Une copie du rapport final a également été transmise au directeur général adjoint de la Mobilité et attractivité, au directeur général adjoint du Service aux

citoyens, au directeur du Service de concertation des arrondissements et, à titre informatif, 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. Raison d'être du Projet et atteinte des résultats attendus

3.1.1. Gains réels en efficacité énergétique

Évaluation des gains réels en efficacité énergétique

Dès la planification du Projet, le SUM a véhiculé l'idée que des réductions énergétiques de 50 % étaient envisageables en faisant la conversion de luminaires SHP au DEL. C'est ce qui figure notamment dans l'étude de faisabilité produite en juin 2014, et dans les présentations qui ont suivi en janvier 2015 à la Table de concertation des directeurs d'arrondissement et en août 2015 au maire de la Ville. Ces économies sont appuyées sur un projet pilote réalisé dans l'arrondissement de Ville-Marie, dont les gains énergétiques variaient de 39 % à 61 % selon la puissance du luminaire SHP remplacé et celle du luminaire DEL ajouté. Bien que ce Projet ait été présenté aux directeurs des arrondissements et au maire de la Ville, l'étude de faisabilité de 2014 n'a pas fait l'objet d'une version finale et n'a pas été approuvée par le directeur du service de l'époque.

Les arrondissements ont également retenu que l'économie d'énergie attendue devait être de l'ordre de 50 % puisque les sommaires décisionnels des conseils d'arrondissement acceptant l'offre du SUM pour la réalisation du Projet en vertu de l'article 85 de la *Charte de la Ville de Montréal* mentionnent tous une telle économie d'énergie. Or, de 2017 à 2019, les sommaires décisionnels préparés par le SUM pour l'octroi des contrats de gestion du Projet et pour l'achat des luminaires présentaient des économies d'énergie de l'ordre de seulement 35 %. Ces sommaires décisionnels n'expliquent pas pourquoi le SUM envisageait alors des économies d'énergie moindres que prévu en 2014-2015. Dans le cadre de nos travaux d'audit, ce service a justifié ces réductions des économies d'énergie en raison de la décision d'installer des luminaires d'une intensité lumineuse de 3 000 degrés Kelvin (°K) plutôt que 4 000 °K⁹ comme prévu initialement. Selon le SUM, il faut plus d'énergie avec un luminaire de 3 000 °K pour obtenir un niveau d'éclairage similaire à celui de 4 000 °K¹⁰.

Considérant que la justification du Projet reposait largement sur la réalisation

⁹ La lumière à 4 000 °K donne un éclairage plus froid (blanc) que la lumière à 3 000 °K qui tire davantage vers le jaune (lumière dite chaude).

¹⁰ Ce choix d'installer des luminaires de 3 000 °K plutôt que 4 000 °K a été fait à la suite de pression de groupes de citoyens, et ce, malgré un avis favorable de l'Institut national de santé publique (INSPQ) à l'effet que les risques sur la santé humaine étaient similaires pour ces deux types d'éclairage.

d'économies d'énergie pour les arrondissements, nous nous serions attendus que le SUM fasse un suivi de ces économies réelles et qu'il soit en mesure d'évaluer le pourcentage d'économie généré par le Projet. Nous n'avons toutefois pas eu la démonstration formelle qu'une telle évaluation est faite par le SUM. Tout au plus, la firme responsable de la gestion du Projet (Firme A) produit mensuellement un tableau synthèse répertoriant par arrondissement et par mois le nombre de luminaires SHP, classés par puissance, retirés et le nombre de luminaires DEL, également classés par puissance, ajoutés. Aucun bilan ou aucune analyse n'est fait de ce tableau de remplacement des luminaires par le SUM. Afin d'évaluer l'importance des économies d'énergie générées par le Projet, nous avons fait une extraction du tableau synthèse afin d'évaluer la puissance totale de tous les luminaires SHP retirés et celle de tous les luminaires DEL ajoutés. Cette évaluation a pu être faite sur la période couverte par le plus récent tableau synthèse que nous avons obtenu, soit allant du 1er octobre 2017 au 15 mars 2020. Sur la base de nos calculs, qui n'ont pas pour objectif de déterminer avec précision et exactitude l'efficacité du Projet, mais d'en déterminer un ordre de grandeur, nous obtenons un gain énergétique par le Projet supérieur à 70 % , ce qui est mieux que prévu initialement par le SUM (voir le tableau 3).

Malgré cette bonne performance du Projet qui va au-delà des prévisions, nous considérons qu'il n'est pas justifié que le SUM ne fasse pas un suivi périodique de l'évolution des gains énergétiques réalisés par le Projet.

TABLEAU 3

Évaluation par le Bureau du vérificateur général de l'ordre de grandeur des économies d'énergie faites par le remplacement des luminaires SHP par des DEL entre le 1^{er} octobre 2017 et le 15 mars 2020

Luminaires	Quantité	Puissance totale	Puissance moyenne par luminaire
SHP retirés	83 667	12 985 812 watts	155,2 watts ^[b]
DEL ajoutés	84 748 ^[a]	3 414 985 watts	40,3 watts
Économie	---	73,7%	74,0%

^[a] Le SUM a ajouté plus de luminaires qu'il n'en a retirés afin de corriger des secteurs qui pouvaient initialement être sous-éclairés la nuit.

^[b] La puissance moyenne est obtenue en divisant la puissance totale par la quantité de luminaires.

Source: SUM.

3.1.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de procéder périodiquement à une évaluation des économies d'énergie générées par le projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue, et ce, afin de pouvoir faire la démonstration que ces économies sont au minimum similaires à celles qui avaient été envisagées lors de la présentation initiale du projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue aux arrondissements, ou de pouvoir examiner différentes causes pouvant expliquer des économies moindres que prévues.

Réduction des coûts en énergie pour les arrondissements

En 2015, lors de la présentation du Projet aux directeurs des arrondissements, le SUM avait mis de l'avant les économies d'énergie de l'ordre de 50 % que feraient les arrondissements suite au remplacement des luminaires SHP par des DEL. Nous avons donc cherché à savoir si les arrondissements sont périodiquement informés de ces économies monétaires en lien avec les économies d'énergie découlant du Projet.

La Firme A produit mensuellement un tableau par arrondissement des économies monétaires en fonction de l'avancement du Projet. Le SUM reçoit ce fichier et le retransmet aux arrondissements¹¹. Selon l'information obtenue du SUM, la Firme A calcule les économies d'énergie en évaluant la différence de puissance entre l'ancien et le nouveau luminaire, et considère par la suite que chaque luminaire est en fonction 345 heures par mois. Ceci permet d'évaluer le différentiel (avant/après remplacement) de consommation énergétique de chaque luminaire et, en appliquant le tarif du service général d'éclairage public d'Hydro-Québec, d'évaluer combien il en coûte maintenant en moins pour utiliser ce luminaire durant un mois. Hydro-Québec reçoit également le tableau par arrondissements des économies monétaires ce qui lui permet, selon le SUM, d'ajuster la facturation des frais d'énergies des arrondissements afin que ces derniers bénéficient des économies réalisées en fonction de l'avancement du projet.

Or, si le SUM transfère ce fichier aux arrondissements, il ne contrôle pas au préalable ces valeurs envoyées aux arrondissements et ne fait aucune validation auprès des arrondissements pour évaluer la justesse de ces économies et si les arrondissements les observent réellement. Selon le SUM, il est actuellement impossible d'évaluer ce que doit payer réellement un arrondissement à Hydro-Québec pour l'éclairage de rue, car la société d'État n'avait pas au début du Projet un inventaire à jour de tous les luminaires de rue de la Ville et facturait les arrondissements sur une base forfaitaire en fonction d'une estimation d'un kilowattage total de luminaires dans l'arrondissement. Une entente a eu lieu avec

¹¹ Le SUM mentionnait, au moment de nos travaux d'audit, ne pas avoir fait encore une telle transmission en 2020 en raison de l'arrêt des travaux dans le contexte du COVID-19 et ne pas en avoir fait en 2018 étant donné que les remplacements de luminaires n'avaient débuté qu'en octobre 2018. Le tableau synthèse des retraits et des ajouts de luminaires produit par la Firme A présente toutefois des remplacements avant octobre 2018, comme par exemple 1 901 luminaires remplacés en mai 2018 dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ou encore 805 luminaires remplacés en août 2018 dans l'arrondissement de Saint-Léonard.

Hydro-Québec pour qu'à la fin du Projet, l'inventaire réel des luminaires DEL devienne le portrait officiel des luminaires de la Ville. Selon cette entente, aucune des deux parties ne pourra ensuite réclamer des sommes versées en trop ou dues pour la période précédant ce Projet.

Nous avons cherché à reproduire les économies calculées par la Firme A en utilisant le tableau synthèse des retraits et ajouts de luminaires. Nous avons calculé, après une année puis deux années de réalisation du Projet, la réduction de consommation énergétique par arrondissement et avons converti le tout en économie monétaire en utilisant le tarif d'Hydro-Québec. Nous avons comparé ces valeurs aux économies monétaires divulguées aux arrondissements pour ces deux mêmes périodes par le SUM. L'écart pour la première année est de 1,1% et pour la seconde année, il n'est guère plus élevé (1,4%). Mais ce dernier cache un écart de 26,1% pour l'arrondissement de Lachine et de 59,8% pour l'arrondissement d'Outremont¹². Questionné à savoir ce qui pouvait expliquer ces écarts, le SUM a transmis la question à la Firme A qui a retourné des estimations d'économies monétaires pour le mois de janvier 2020 et qui correspondent à deux dollars près aux estimations que nous avons faites pour ces deux arrondissements. Or, ces nouvelles estimations pour janvier 2020 diffèrent pour l'ensemble des 19 arrondissements de la Ville de 5,5% par rapport au fichier que la Firme A avait déjà fait parvenir au SUM. Par arrondissement, ces écarts entre les deux versions de documents obtenus de la Firme A peuvent aller jusqu'à 53,76%¹³. Force est de constater que des erreurs avaient été faites dans les calculs des économies monétaires ou que les données initialement transmises par la Firme A n'étaient pas complètes ou exactes. Nous considérons qu'un contrôle par le SUM des données obtenues de la Firme A avant de transmettre l'information aux arrondissements aurait permis de déceler de telles erreurs.

En plus des remplacements de luminaires faits dans le cadre du Projet, il y a des luminaires qui sont remplacés lors de projets de réfection de rue¹⁴. Selon l'information obtenue du SUM, il est de la responsabilité du chargé de projet du projet de réfection d'une rue d'informer Hydro-Québec de la conversion des luminaires effectuée. Ainsi, autant le tableau synthèse des remplacements que le fichier des économies monétaires mensuelles ne prennent en considération ces remplacements des luminaires faits en dehors du Projet. Questionné à savoir comment Hydro-Québec allait avoir un inventaire complet et exhaustif de tous les luminaires de rue réellement installés sur le territoire de la Ville, le SUM mentionne qu'une validation devra être faite dans le futur avec la société d'État afin de s'assurer que toute l'information qu'elle possédera sur les luminaires sera similaire à celle

¹² Globalement, les économies monétaires pour ces deux arrondissements sont relativement faibles comparativement aux économies globales de tous les arrondissements, car peu de luminaires avaient été convertis durant les deux premières années pour ces arrondissements. C'est pour cette raison qu'un grand écart pour l'arrondissement n'a pas d'influence significative sur l'écart global des arrondissements.

¹³ Les écarts les plus importants sont pour les arrondissements de Lachine (-27,5%), de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles (-34,3%), de l'Île-Bizard-Sainte-Geneviève (35,3%) et d'Outremont (53,7%).

¹⁴ Ces luminaires sont acquis par le budget de réfection de la rue concernée et installés par l'entrepreneur responsable de la réfection. Aucun lien n'est fait avec le Projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue.

que la Ville possède. Or, cet exercice futur nous apparaît difficile à réaliser si dès à présent la Ville n'a pas une centralisation de l'information en lien avec tous les luminaires, autant ceux du Projet (installés par la Firme A ou par la Ville) que ceux remplacés dans le cadre des projets de réfection de rue. Nous nous questionnons alors sur l'exactitude de la facturation que recevront les arrondissements en lien avec l'éclairage de rue.

3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de contrôler la qualité et la validité des informations transmises aux arrondissements et à de tierces parties, et ce, afin de s'assurer de l'exactitude de l'information préalablement au transfert.

3.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que chaque responsable d'un projet menant à une conversion d'un système d'éclairage de rue au DEL, incluant le projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue, transmette l'information sur les luminaires retirés et ajoutés à Hydro-Québec afin que cette dernière ait un inventaire exhaustif des luminaires à la Ville de Montréal et que la facturation qu'elle fait aux arrondissements reflète au fur et à mesure les économies monétaires en lien avec l'économie d'énergie qui résulte de la conversion.

3.1.2. Réparation des luminaires et maintien du service aux citoyens

En vertu du règlement O8-055 du Conseil de la Ville sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artériel aux conseils d'arrondissement, les arrondissements se sont vus confier la responsabilité de l'entretien, la réparation et le remplacement de l'éclairage de rue. Pour ce qui est des rues locales, en vertu du règlement O2-003 identifiant les réseaux de voirie artérielle et locale, les arrondissements sont responsables de toutes les rues ne formant pas le réseau artériel de la Ville¹⁵.

Dans le cadre du Projet, ni l'étude de faisabilité en version projet, ni le sommaire décisionnel présentant l'offre du SUM aux arrondissements en 2015 ne font état des responsabilités des arrondissements en lien avec l'entretien et la réparation des luminaires DEL. Seule la présentation faite à la Table de concertation des directeurs d'arrondissement en janvier 2015 mentionnait le maintien du statu quo quant à la gestion de l'entretien des luminaires après la conversion.

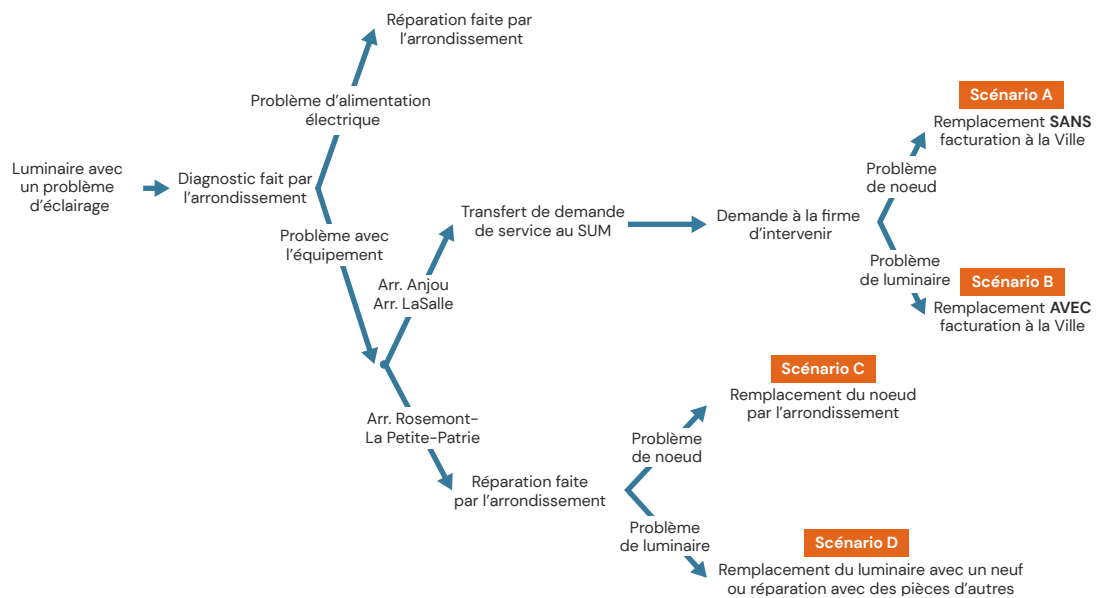
¹⁵ La Direction de l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage sur la chaussée de l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie assure l'entretien et la réparation de ses luminaires de rue ainsi que ceux des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, soit les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, du Plateau-Mont-Royal, du Sud-Ouest, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, de Ville-Marie et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension. Les autres arrondissements assument eux-mêmes l'entretien et la réparation des luminaires sur leur territoire respectif.

L'appel d'offres pour l'acquisition de services professionnels de gestion, de coordination et d'installation de luminaires DEL¹⁶ ne fait aucunement mention de la responsabilité de l'adjudicataire pour la réparation des luminaires DEL qu'il installera. Comme présenté au tableau 1, la Firme A a également à sa charge l'installation des luminaires par des entrepreneurs qu'elle sous-traite. Nous nous serions alors attendus à ce que le devis technique aborde la question de la réparation ou de la garantie des travaux d'installation.

De plus, bien que l'entretien et la réparation des luminaires de rue soient sous la responsabilité des arrondissements, la Firme A et les fournisseurs d'équipements seront impliqués dans la réparation des luminaires et autres équipements du Système intelligent qui sont défectueux, et ce, en vertu des garanties venant avec ces équipements ou leur installation. Il nous apparaît donc essentiel qu'un partage des rôles et responsabilités, ainsi qu'un système de gestion des garanties, incluant un processus de suivi des demandes de réparation soient en place. Ceci permettrait notamment à la Ville de faire appliquer les différentes clauses en lien avec la compensation en cas de défectuosité d'un équipement sous garantie. Or, sur la base de nos travaux d'audits, nous constatons qu'il n'y a pas une approche standard pour la gestion des réparations sous garantie. Nous avons relevé quatre scénarios différents qui peuvent se produire selon que la défectuosité a lieu dans un arrondissement ou un autre et concerne le luminaire ou une pièce du Système intelligent (voir la figure 1).

FIGURE 1

Prise en charge, selon l'arrondissement, de la réparation d'un luminaire présentant un problème d'éclairage



¹⁶ Appel d'offres 17-16015.

Problème avec un nœud ou une autre composante du Système intelligent

Le devis technique de l'appel d'offres pour la fourniture et la mise en service d'un système de gestion intelligente de l'éclairage urbain¹⁷ mentionne que les équipements fournis, incluant la main-d'œuvre, la mise à jour des équipements et les logiciels requis doivent être garantis pour une période de 10 ans. Durant cette période, l'adjudicataire doit prendre un appel de service en raison d'un mauvais fonctionnement dans un délai de moins de 8 heures, les travaux de réparation doivent débuter dans un délai de 48 heures et ils doivent être complétés dans un délai de 96 heures. Si l'adjudicataire ne respecte pas ces délais, la Ville se donne la permission d'effectuer les réparations aux frais de ce dernier en plus de demander un dédommagement de 200 \$ par nœud changé ou 500 \$ par passerelle changée. Dans le cas du logiciel, si des problèmes surviennent durant les 10 ans de garantie et que l'adjudicataire n'est pas en mesure de respecter les mêmes délais pour corriger le problème, la Ville doit être dédommagée de 500 \$ pour chaque délai non respecté.

Dans les faits, lorsqu'une demande de service est placée dans un arrondissement en raison d'un mauvais fonctionnement d'un luminaire, si le problème n'est pas en lien avec l'alimentation électrique, les arrondissements d'Anjou et de LaSalle transfèrent la demande de service au SUM, qui à son tour va demander à la Firme A de faire intervenir un des trois entrepreneurs pour qu'il fasse la réparation. Si le problème vient d'une composante du Système intelligent (**Scénario A**), la Firme A prend à sa charge le remplacement de l'équipement comme c'est elle qui l'a fourni dans le cadre du Projet.

Pour tous les arrondissements desservis par l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie, ce dernier prend à sa charge de faire les réparations en remplaçant le nœud défectueux (le SUM fournit à l'arrondissement des nœuds de remplacement) (**Scénario C**). L'arrondissement procède ainsi afin de minimiser la durée de non-fonctionnement d'un luminaire et la nuisance pour les citoyens. Or, en faisant lui-même le remplacement d'une composante du Système intelligent, l'arrondissement n'informe pas le SUM de la problématique, qui à son tour ne peut en informer la Firme A. Faute d'un tel avis transmis à la Firme A, la Ville ne peut appliquer la clause du dédommagement. De plus, dans une lettre adressée au SUM et datée du 30 juin 2020, la Firme A rappelait qu'elle n'autorisait « aucune intervention sur les appareils intimement liés au [système de gestion intelligente de l'éclairage et que] ... si la Ville de Montréal procède à certaines interventions, ce sera aux frais de la Ville de Montréal et nullement [la Firme A] ne pourra être tenue responsable d'en assumer les frais afférents ». Dans ce contexte, nous nous questionnons à savoir si en intervenant ainsi directement sur les composantes du Système intelligent, l'arrondissement prive la Ville de tout recours contre la Firme A en cas de problème additionnel sur cet équipement.

¹⁷ Appel d'offres 15-14912.

Problème avec une composante du luminaire

L'appel d'offres pour la fourniture de luminaires routiers DEL¹⁸ (luminaires Cobra) stipule que les luminaires doivent être garantis pour un minimum de 10 ans¹⁹ et que « *les luminaires installés ne respectant pas les caractéristiques spécifiées par le fabricant, tant au niveau d'un vice de fabrication, de la performance, leur durée de vie utile ou autres anomalies, seront remplacés et assujettis à l'application d'un montant forfaitaire de 200 \$ chacun, afin de couvrir les frais additionnels résultant des activités de remplacement des luminaires à l'endroit de leur installation respective* ».

Pour les luminaires décoratifs, l'appel d'offres pour la fourniture de luminaires décoratifs DEL et consoles²⁰ stipule que les luminaires doivent être garantis contre tout défaut de conception, de fabrication et de matériaux pour une période de 10 ans. De plus, si la Ville retourne un luminaire défectueux au fournisseur, ce dernier doit le réparer et le retourner à la Ville dans un délai maximal de 7 jours à partir de l'avis de défectuosité, sans quoi le fournisseur doit temporairement remplacer le luminaire le temps qu'il soit réparé.

De plus, autant pour les luminaires Cobra que les luminaires décoratifs, les devis techniques mentionnent que durant la période de validité de la garantie (10 ans), la Ville procédera à des mesures photométriques terrains afin de s'assurer de la performance des luminaires. Si l'écart entre la mesure sur le terrain et une simulation de l'intensité lumineuse pour ce type de luminaire est de plus de 10 %, le fournisseur sera tenu de le remplacer à ses frais, incluant le coût de la main-d'œuvre pour le remplacement. De plus, si annuellement le nombre de luminaires présentant une telle défectuosité dépasse 1 % de la totalité des luminaires installés, le fournisseur devra, en plus de les remplacer, verser une compensation de 200 \$ par luminaire dépassant cette quantité de 1 % en compensation à la Ville. Il est toutefois impossible pour la Ville de faire appliquer cette portion de la garantie portant sur la performance des luminaires, car le SUM ne réalise pas de mesures photométriques terrains une fois les luminaires DEL installés.

Pour les arrondissements d'Anjou et de LaSalle, comme ils demandent au SUM d'intervenir en cas de non-fonctionnement d'un luminaire (si ce n'est pas un problème d'alimentation électrique), et que le SUM transfère la demande à la Firme A, cette dernière demande à un des entrepreneurs de remplacer le luminaire (**Scénario B**). Toutefois, comme ni l'entrepreneur et ni la Firme A ne sont responsables de l'achat du luminaire défectueux (c'est la Ville qui l'a fourni – voir le tableau 1), la Firme A facture l'intervention à la Ville.

Pour les arrondissements desservis par l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie, toujours dans un souci de minimiser la durée du mauvais fonctionnement du luminaire pour les citoyens, l'arrondissement procède lui-même en remplaçant le luminaire défectueux par un autre qui est fourni par le SUM ou en remplaçant

¹⁸ Appel d'offres 17-15727.

¹⁹ La garantie de 10 ans doit couvrir l'intégrité et le fonctionnement du boîtier du luminaire et son fini, le système optique, le filage et les connexions, les sources de lumière DEL et le régulateur.

²⁰ Appel d'offres 18-16647.

la composante défectueuse à partir de pièces récupérées sur d'autres luminaires DEL qui ont été retirés du réseau à la suite d'un accident ou d'un bris qui n'est pas sous garantie²¹ (**Scénario D**).

Si le devis technique pour l'acquisition des luminaires contient également une clause de dédommagement, il n'y a pas de registre ni à l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie ni au SUM pour distinguer les bris couverts par la garantie des bris accidentels non couverts. Sans ce registre, le SUM mentionne ne pas être en mesure de savoir combien il doit réclamer au fournisseur en dédommagement. Donc au final, c'est l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie dans ce cas-ci, qui assume sans être dédommagé, les coûts de la main-d'œuvre pour le remplacement d'un luminaire qui est sous garantie (**Scénario D**).

Nous avons questionné le SUM à savoir si le fait que l'ouvrier ouvre les luminaires pour les réparer avec des pièces provenant d'autres luminaires ou obtenues du SUM aurait une incidence sur la garantie du luminaire (**Scénario D**). Selon le SUM, ce type de réparation n'impacte pas la garantie du luminaire. Le SUM n'a toutefois pas été en mesure de nous fournir un avis du fabricant de luminaires attestant que la garantie d'un luminaire était encore en vigueur à la suite d'une réparation faite sur ce dernier par la Ville.

Ainsi, en l'absence d'une stratégie de gestion des réparations et des garanties sur les luminaires et les composantes du Système intelligent, nous considérons que la Ville paie pour des interventions qu'elle aurait dû faire elle-même (**Scénario B**), qu'elle ne peut appliquer les clauses de dédommagement figurant dans ses appels d'offres (**Scénario C**), ou qu'elle ne réclame tout simplement pas ces dédommagements (**Scénario D**), en plus de ne pas avoir l'assurance qu'elle ne met pas en péril la validité de la garantie des luminaires en les réparant elle-même.

En l'absence d'un registre à la Ville des luminaires défectueux et remplacés ou réparés, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer l'ordre de grandeur des compensations et pénalités que la Ville ne va pas chercher auprès de la Firme A ou des fournisseurs.

3.1.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité d'élaborer et de communiquer aux arrondissements une stratégie de réparation des luminaires et composantes du Système intelligent et de gestion des garanties, et ce, afin d'assurer une réparation rapide, de favoriser l'application des différentes clauses de dédommagement, de maintenir la garantie des luminaires en vigueur tout en permettant de compenser les arrondissements pour des travaux qu'ils n'auraient pas eu à faire.

²¹ Le bris d'un luminaire qui aurait été vandalisé, par exemple par une roche lancée dessus, ou qui aurait été endommagé dans un accident de la circulation n'est pas couvert par la garantie du fournisseur.

3.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de mettre en place un registre des bris, réparations et remplacements des luminaires et composantes du Système intelligent, et ce, afin de permettre une gestion plus efficace des dédommagements en lien avec les garanties de ces équipements.

3.1.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité d'obtenir de la part de ses fournisseurs de luminaires un avis écrit quant à la validité des garanties des manufacturiers lorsque la Ville de Montréal procède elle-même au remplacement d'une composante défectueuse d'un luminaire sous garantie, et ce, afin de s'assurer que la Ville de Montréal est en mesure de faire appliquer les clauses du devis en cas de problèmes additionnels sur le luminaire ainsi réparé.

3.2. Gestion et suivi du Projet

Suivi des coûts pour l'acquisition des luminaires

Le SUM est responsable de l'acquisition des luminaires auprès de fournisseurs qu'il fait livrer dans des entrepôts où les entrepreneurs sous-contractés par la Firme A s'approvisionnent pour exécuter les travaux de conversion. Nous avons cherché à identifier si le SUM faisait un suivi juste et précis des coûts associés à l'achat de ces luminaires et à leur installation, ainsi qu'un suivi de la gestion des inventaires de luminaires gérés par la firme A.

La gestion et le suivi des dépenses en lien avec le Projet au SUM sont assurés au moyen de trois fichiers Excel, soit :

- Fichier A : Tableau de suivi du Projet qui présente l'ensemble des coûts par fournisseurs et factures, et ce, autant pour le Système intelligent, les luminaires, leur installation et d'autres services professionnels en lien avec la réalisation du Projet;
- Fichier B : Suivi global des commandes et des factures pour les fournisseurs des luminaires. Le contenu de ce fichier est un sous-ensemble du Fichier A;
- Fichier C : Suivi des factures envoyées par la Firme A pour la gestion, la coordination et l'installation des luminaires.

Nous avons cherché à concilier le contenu du Fichier B par rapport au Fichier A puisque le premier est théoriquement un sous-ensemble du second. Pour les trois fournisseurs de luminaires, nous avons trouvé des écarts entre les deux fichiers.

- Pour le Fournisseur 1 (luminaires de type Cobra – le plus gros volume de luminaires du Projet), un écart de 1,1% a été mesuré en raison de l'absence de trois factures dans le Fichier B qui sont toutefois présentes dans le Fichier A;
- Pour le Fournisseur 2 (luminaires décoratifs), une facture présente dans le Fichier A n'a pas été retrouvée dans le Fichier B et une autre dans le sens inverse, pour un écart de 2,5% dans les valeurs totales des deux fichiers pour ce fournisseur;
- Pour le Fournisseur 3 (également des luminaires décoratifs), nous n'avons pas trouvé de suivi dans le Fichier A pour des factures inscrites dans le Fichier B pour un montant total de 494 542\$ et nous n'avons pas pu concilier des factures du Fichier B inscrites dans le Fichier A pour 512 715\$ pour des erreurs totales de 1 007 257\$, soit une erreur de l'ordre de 16,9% par rapport à la somme totale des factures pour ce fournisseur. La non-conciliation pour ce fournisseur touche 25 factures au total.

C'est donc un total de 30 factures sur un total de 357 qui n'ont pas été conciliées, pour une proportion de 8,4%. Sur la base de ce constat, nous considérons qu'il y a un manque de contrôle et de rigueur dans le suivi des factures pour l'achat des luminaires du Projet.

De plus, nous avons questionné le SUM à savoir quelle validation il effectuait relativement au suivi de l'inventaire des luminaires achetés, installés et restant dans les entrepôts de la Firme A. Cette dernière est responsable à la fois de la gestion des inventaires et de la gestion de l'installation des luminaires. Le SUM nous a confirmé que, bien que la Firme A effectue une conciliation des inventaires dans un fichier Excel et l'envoie mensuellement au SUM, aucune validation n'est effectuée par le service. Ce dernier dit s'en remettre pleinement aux informations fournies par la Firme A ne sachant pas si elles sont complètes et justes.

Suivi pour les coûts pour l'installation des luminaires

La Firme A met à jour mensuellement un fichier Excel (le Fichier SuiviFacturation) permettant de suivre l'avancement des installations (autant en termes de quantité de luminaires installés que la facturation qui est faite à la Ville). Mensuellement, la Firme A fait parvenir au SUM une série de factures pour les installations des luminaires faites dans le mois précédent²². Avant d'autoriser le paiement de ces factures, le SUM fait un contrôle de la quantité de luminaires qui ont été installés durant la période de facturation en réalisant une extraction de la base de données des luminaires remplacés qui est alimentée par la Firme A. En comparant cette extraction à celle du mois précédent, le SUM est en mesure d'évaluer le nombre de luminaires remplacés pour ce mois de facturation. S'il y a des différences entre l'évaluation faite ainsi par le SUM et l'information fournie par la Firme A avec les factures courantes²³, il communique les écarts à la Firme A en demandant à ce que la facture concernée soit corrigée. Une fois la correction faite et la nouvelle facture obtenue, le SUM en autorise le paiement. Nous soulevons toutefois deux problématiques en lien avec ce contrôle. Premièrement, il s'agit d'un processus dont les étapes à suivre ne sont pas documentées. L'employé responsable d'exécuter le processus le maîtrise bien, mais comme il n'est pas documenté, il y a ici un risque que le SUM ne soit plus en mesure d'effectuer un tel contrôle, du moins de manière aussi agile, advenant le départ de l'employé attribué à ce contrôle. De plus, les deux sources d'information utilisées par le SUM pour effectuer le contrôle proviennent principalement de la Firme A; la base de données utilisée pour l'extraction est alimentée par la Firme A et les factures sont également produites par la Firme A. Le SUM n'a donc pas de contrôle indépendant de la Firme A pour faire le suivi de l'installation des luminaires. À cet effet, le SUM nous a confirmé ne pas faire de contrôle sur le terrain des luminaires installés et s'en remettre à l'information qui est fournie par la Firme A. C'est ainsi que nous avons observé une concordance entre l'ensemble des factures et le rapport d'avancement produit par la Firme A pour deux mois sélectionnés aléatoirement (février 2019 et septembre 2019). Il s'agit toutefois, comme nous l'avons exprimé précédemment, d'une concordance artificielle étant donné que toutes les informations proviennent de la même source.

Nous avons également cherché à concilier les données de facturations figurant dans le Fichier SuiviFacturation avec les données contenues dans le Fichier A (Tableau de suivi global du Projet – achat et installation des luminaires). L'exercice ne s'est révélé concluant que pour les mois d'octobre 2018 à mai 2019, alors que des données étaient disponibles de septembre 2017 à septembre 2019. Ce ne sont donc que huit mois sur 25, soit 32%, pour lesquels il y avait une concordance. Le SUM explique que l'écart vient du fait que les factures sont inscrites dans le Fichier A pour les autres mois en incluant les retenues et les taxes, ce qui n'est pas fait pour les mois d'octobre 2018 à mai 2019. Ceci nous amène à conclure que les données

²² Le contrat pour la gestion et l'installation des luminaires pour la Firme A n'est pas forfaitaire, mais en fonction du nombre de luminaires installés.

²³ Le SUM peut considérer que bien qu'un luminaire ait été remplacé, il reste une déficience et le luminaire n'est pas entièrement fonctionnel.

saisies dans le Fichier A ne sont pas standardisées, ce qui limite leur utilisation pour des analyses par le SUM. Rappelons que ce Fichier A est utilisé notamment pour contrôler les factures émises par la Firme A.

Suivi global des coûts pour le Projet

Ce Projet comporte une quantité importante de transactions entre la Ville et des fournisseurs de luminaires ainsi que la Firme A. Nous avons voulu nous assurer qu'au-delà des outils de suivi mis en place par le SUM, et pour lesquels nous avons relevé des enjeux de concordances et d'uniformités comme présentés précédemment, il y avait une équivalence entre les transactions autorisées et conciliées dans ces outils et les informations figurant dans le système central des finances de la Ville (le Grand livre) qui, au final, est l'ultime outil permettant de déterminer le montant total des dépenses encourues sur un projet.

À partir d'une extraction des transactions inscrites au Grand livre pour la clé comptable du Projet de 2015 à 2020, nous avons relevé 61 inscriptions que le SUM n'avait pas inscrites dans son Fichier A qui devrait englober toutes les dépenses associées au Projet pour une valeur totale de 1,17M\$. Le tableau 4 présente les cinq firmes pour lesquelles les montants totaux sont les plus élevés. En 2019 et 2020, 10 transactions associées à la Société de transport de Montréal (STM) ont été inscrites au Grand livre sous ce Projet du SUM pour un total de 376 k\$. Après vérification, le SUM nous a confirmé que les dépenses payées à la STM avaient été imputées par erreur dans le mauvais projet. Il s'agirait d'une erreur de saisie de la clé comptable spécifique à chaque projet²⁴. Sur la base de ce constat, nous nous questionnons sur l'exactitude de l'attribution des autres transactions figurant au tableau 4 au Projet audité.

Nos travaux de conciliation des écritures au Grand livre et au Fichier A nous ont également permis d'identifier que le fichier du SUM considère des factures auprès de deux fournisseurs de luminaires DEL pour un total de 1,67M\$ que l'on ne retrouve pas au Grand livre (voir le tableau 4). Il y a donc entre le Grand livre et le Fichier A des écarts d'écriture totaux (en valeur absolue) de l'ordre de 2,84M\$²⁵. Si, sur un budget prévu totalisant 110M\$ pour le Projet, ces écarts ne représentent que 2,6 % d'erreur, ils démontrent néanmoins un manque de contrôle dans la compilation et le suivi des dépenses du Projet. De plus, nous nous questionnons, à la lumière d'une compilation incomplète des dépenses du Projet autant dans le Fichier A que dans le Grand livre, sur la capacité du SUM de mentionner dans sa reddition de comptes au Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPi) qu'il n'est pas prévu y avoir de dépassement de coûts dans le Projet.

²⁴ Il s'agit ici d'une observation que la Vérificatrice générale de la Ville de Montréal a faite dans le cadre de ses travaux en lien avec l'audit des états financiers de la Ville.

²⁵ Cet écart de 2,84M\$ prend en considération l'écart de 1,17M\$ pour les 61 inscriptions qui ne figure pas au Fichier A et celui de 1,67M\$ pour les factures absentes au Grand livre.

TABEAU 4

Écarts totaux par fournisseurs dans les écritures dans le Grand livre et au Tableau de suivi du Projet du SUM (Fichier A)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Transactions inscrites au Grand livre pour le Projet, mais non retrouvées dans le Tableau de suivi du Projet du SUM (Fichier A)							
Société de transport de Montréal (STM)	0\$	0\$	0\$	0\$	124 208\$	251 972\$	376 180\$
Firme X.1	0\$	0\$	0\$	0\$	166 940\$	0\$	166 940\$
Firme X.2	12 250\$	43 543\$	70 188\$	26 989\$	0\$	0\$	152 970\$
Firme X.3	0\$	38 997\$	0\$	75 999\$	0\$	0\$	114 996\$
Firme X.4	0\$	102 721\$	0\$	0\$	0\$	0\$	102 721\$
Firme X.5	0\$	0\$	58 226\$	13 784\$	0\$	0\$	72 010\$
Toutes autres firmes	11 305\$	75 433\$	58 541\$	94 319\$	40 784\$	(91 863)\$	188 519\$
Sous-total	23 555\$	260 694\$	186 955\$	211 091\$	331 932\$	160 109\$	1 174 336\$
Transactions inscrites dans le Tableau de suivi du Projet du SUM (Fichier A), mais non retrouvées au Grand livre pour le Projet							
Firme X.6	0\$	0\$	0\$	0\$	0\$	230 667\$	230 667\$
Firme X.7	0\$	0\$	0\$	0\$	1 026 072\$	410 124\$	1 436 196\$
Sous-total	0\$	0\$	0\$	0\$	1 026 072\$	640 791\$	1 666 863\$
TOTAL	23 555\$	260 694\$	186 955\$	211 091\$	1 358 004\$	800 900\$	2 841 199\$

3.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de mettre en place des mécanismes de contrôle pour que les fichiers de suivi du projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue contiennent des informations complètes, cohérentes et exactes, et ce, afin de s'assurer de pouvoir faire un suivi des coûts approprié pour un projet de cette envergure.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité d'effectuer un contrôle périodique de l'inventaire des luminaires en possession de la firme responsable de la gestion du projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue, et ce, afin de s'assurer de manière indépendante que les informations obtenues à cet effet de cette firme sont justes et exactes.

3.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité d'effectuer un contrôle périodique sur le terrain des luminaires remplacés dans le cadre du projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue, et ce, afin de s'assurer, indépendamment de l'information obtenue de la firme responsable de la gestion du projet de Mise à niveau du système d'éclairage de rue, que les luminaires ont bien été remplacés et que l'information obtenue de cette firme est juste et exacte.

3.2.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de documenter le processus de contrôle des factures d'installation des luminaires, et ce, afin d'assurer une continuité du contrôle indépendamment de la personne qui le réalise.

3.2.E. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de mettre en place des mécanismes de contrôle afin de s'assurer que seules les transactions réellement associées à un projet sont imputées à cedit projet, et ce, afin de permettre une comptabilisation juste et exacte de l'évolution des coûts d'un projet à partir des données globales des finances de la Ville de Montréal.

3.3. Reddition de comptes

Depuis 2010, il existe à la Ville le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux encadrant la gestion des projets qui nécessitent un investissement de plus de 50 M\$ ou de plus de 10 M\$ par année. Ces projets et programmes doivent passer par différentes phases et obtenir des approbations des élus pour aller de l'avant et entrer en phase d'exploitation (réalisation du projet). Depuis le 20 avril 2015, il existe un encadrement administratif²⁶ pour l'élaboration d'un dossier d'approbation pour les projets soumis au Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux qui formalise l'obtention de ces autorisations pour passer à une phase suivante. Le Projet, avec un budget de réalisation de l'ordre de 110 M\$ et adopté par le conseil municipal le 18 juin 2015, soit après l'entrée en vigueur de l'encadrement administratif, n'a toutefois pas suivi ce Cadre de gouvernance et n'a pas été présenté au comité exécutif de la Ville conformément à cet encadrement pour obtenir l'autorisation de passer à la phase d'exécution²⁷. Selon le SUM, il ne s'agissait pas

²⁶ C-OG-DG-P-15-001.

²⁷ Cette absence de suivi du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux et de l'encadrement administratif pour l'élaboration d'un dossier d'approbation ne signifie pas que le Projet n'a pas été autorisé par les élus, mais qu'il ne l'a été qu'à la pièce à chaque demande d'autorisation pour octroyer un contrat de service ou d'achat de luminaires.

d'un projet d'envergure, ce qui expliquerait pourquoi il n'a pas suivi ce processus d'approbation. Considérant que le SUM fait néanmoins une reddition de comptes²⁸ trimestriellement au BPPI²⁹, il nous apparaît difficile d'affirmer que le Projet n'était pas considéré comme un d'envergure. La vérificatrice générale de la Ville de Montréal traite également dans son rapport annuel 2020 du suivi de la mise en œuvre du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux. Nous n'abordons donc pas ici les raisons pouvant soutenir que le Projet n'ait pas suivi ce cadre.

Dans le cadre de l'offre faite par le SUM aux arrondissements en 2015 pour la prise en main du Projet, le service ne s'était pas engagé à faire un suivi de l'avancement du Projet auprès des arrondissements. Or, ces derniers déploraient au moment de réaliser nos travaux d'audit ne pas recevoir suffisamment d'information sur l'avancement du Projet. Ces derniers souhaiteraient notamment connaître la planification des travaux de conversion de luminaires à venir qui touchent leur territoire afin de mieux planifier les interventions qu'ils ont à faire, que ce soit sur ces luminaires ou dans d'autres projets à proximité. Ils déplorent le manque de visibilité en lien avec l'avancement du Projet.

Les arrondissements mentionnent également ne pas savoir comment utiliser le logiciel permettant le suivi en temps réel du fonctionnement des luminaires (suivi rendu possible par les nœuds sur chaque luminaire créant un Système intelligent). La Firme A doit offrir au « *personnel de maintenance des équipements de terrain* »³⁰ une formation en lien avec le Système intelligent et portant notamment sur l'analyse fonctionnelle générale du système, son opération détaillée, les différentes unités ou composantes majeures ainsi que leurs fonctions, le dépannage et les mesures correctives, l'entretien préventif et le diagnostic de première ligne. Or, bien que le Projet soit avancé et que les arrondissements procèdent déjà à de l'entretien et des réparations des luminaires DEL et de composantes du Système intelligent, les arrondissements affirment ne pas avoir eu de formation de la part de la Firme A ni du SUM, en lien avec le Système intelligent. Le SUM nous a mentionné, lors de nos travaux d'audits, que la Firme A n'avait pas encore fait cette formation étant donné que la programmation du logiciel pour piloter les luminaires DEL n'était pas encore complétée par un sous-traitant de la Firme A, bien que ceci aurait dû être complété en 2018. Au moment de finaliser nos travaux d'audit, la Ville était en litige avec la Firme A relativement à la programmation de l'outil informatique pour piloter le Système intelligent.

La Firme A devait dans le cadre de son contrat pour la gestion, la coordination et l'installation des luminaires, « *mettre à la disposition de la Ville un outil/application web de suivi permettant de voir l'avancement des travaux en temps réel et permettant de suivre l'évolution de chacune des équipes sur le terrain* »³¹.

La Firme A utilise une application commerciale de la firme Intel Opp pour répondre

²⁸ À cet effet, nous avons observé que le SUM produit cette reddition de comptes à la fréquence et selon les exigences du BPPI.

²⁹ Le BPPI est responsable, pour la Direction générale de la Ville, de la mise en œuvre de ce Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux.

³⁰ Devis technique dans le cadre de l'appel d'offres 15-14912.

³¹ Appel d'offres 17-16015.

à cette exigence, lui permettant de produire une carte affichant les informations contenues dans la base de données où les informations sur chaque luminaire à remplacer ou remplacé y sont saisies par cette firme. Le SUM a mis en ligne une version en lecture seule de cette carte³², sans les détails techniques de chaque luminaire. Cette carte, qui est perçue par le SUM comme une forme de reddition de comptes auprès des citoyens, donne l'état d'avancement des travaux³³ pour chaque luminaire de rue sur le territoire de la Ville. Or, comme le Projet ne concerne pas les luminaires sur rue qui sont remplacés dans le cadre d'un projet de réfection routière (réfection de l'ensemble de la rue et des trottoirs), ils sont identifiés sur cette carte comme étant des PRR (Projet Réfection Routière) sans qu'une mise à jour soit faite par la suite lorsque la réfection a eu lieu étant donné que ce n'est pas la Firme A qui en fait la gestion et que c'est elle qui alimente la base de données permettant de générer cette carte. Ainsi, le SUM divulgue une information qu'elle ne peut mettre à jour comme elle n'en a pas l'entière responsabilité.

3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de s'assurer que tous les gestionnaires de projets du service suivent et respectent le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux et l'encadrement administratif pour l'élaboration d'un dossier d'approbation pour les projets soumis à ce cadre, et ce, afin de s'assurer que les projets futurs obtiennent les autorisations requises pour leur exécution et qu'une reddition de comptes est faite à la Direction générale de la Ville de Montréal.

3.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de communiquer périodiquement aux arrondissements l'état d'avancement du projet de conversion des luminaires de rue et de les informer régulièrement des secteurs où les prochains travaux de conversion auront lieu, et ce, afin de permettre aux arrondissements de planifier leurs propres travaux de génie civil sur leur territoire.

³² https://intelopp.com/projects/montreal/maps/public_map_v2.html

³³ Une légende par couleur indique si la conversion est complétée, si des travaux additionnels sont requis, si le luminaire est prêt à être converti, si la conversion est en cours, si une problématique a été rencontrée dans le cadre de la conversion ou s'il s'agit d'un projet de réfection routière.

3.3.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de s'assurer que les arrondissements reçoivent la formation adéquate et appropriée pour faire le dépannage, entreprendre des mesures correctives et faire l'entretien préventif et le diagnostic de première ligne pour les différentes composantes du Système intelligent couplé aux luminaires aux diodes électroluminescentes, et ce, afin que les arrondissements puissent intervenir de manière efficiente et efficace sur ces luminaires.

3.3.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'urbanisme et de la mobilité de rendre publiques des informations en lien avec des luminaires de rue qui sont uniquement sous sa responsabilité dans le cadre du projet de conversion aux diodes électroluminescentes de l'éclairage de rue ou d'exiger de toutes les unités d'affaires faisant également de telles conversions de luminaires qu'elles lui fournissent des informations permettant de mettre à jour la carte interactive une fois qu'un projet de réfection routière est complété, et ce, afin de s'assurer de divulguer aux citoyens une information complète et précise.

4. Conclusion

En 2017, la Ville de Montréal (ci-après la Ville) débutait un Projet visant à convertir 132 500 luminaires au sodium haute pression (SHP) pour l'éclairage de rue dans les 19 arrondissements par des luminaires aux diodes électroluminescentes (DEL). Plusieurs objectifs étaient visés par ce Projet, soit de réaliser des économies d'énergie et monétaires (consommation énergétique moindre et réduction des entretiens et réparations nécessaires) ainsi que la mise en place d'un réseau de communication intelligente entre les luminaires permettant notamment une consultation en temps réel de leur fonctionnement.

En date de mars 2020, les deux tiers des luminaires avaient été remplacés et le Service de l'urbanisme et de la mobilité (SUM), responsable du Projet, prévoyait terminer le tout d'ici la fin 2023. Du point de vue budgétaire, des engagements pour 110 M\$ avaient déjà été pris, soit la valeur totale du budget du Projet. Ces engagements incluent l'achat de luminaires DEL qui ne sont pas encore installés et donc qui ne contribuent pas encore au pourcentage d'avancement technique. Ce Projet de conversion des luminaires a été confié, autant pour sa gestion que sa réalisation, à une firme privée qui elle-même fait appel à des entrepreneurs pour la réalisation des travaux. La firme est responsable également d'acheter les composantes du Système intelligent alors que la Ville achète et lui fournit les luminaires.

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que la Ville atteindra, voire dépassera, son objectif de réduction de la consommation énergétique pour l'éclairage de rue par ce Projet de conversion des luminaires, le tout avec un retard par rapport à son échéancier initial. Alors que la Ville visait des réductions énergétiques de 50 %, l'ordre de grandeur des réductions serait, sur la base des données fournies par la firme responsable de la gestion du projet et non validées par le SUM, supérieur à 70 %. Or, nous avons observé que derrière ce succès à générer des économies d'énergie, la Ville ne fait pas de suivi de la gestion du Projet. En effet, elle ne procède pas à une évaluation rigoureuse et régulière des économies d'énergie encourues par le Projet. Nous avons dû travailler à partir des données de la firme responsable de la gestion du Projet pour établir que la cible de 50 % serait dépassée. De plus, la Ville ne contrôle pas la qualité des informations produites par la firme et transmises à Hydro-Québec et aux arrondissements, et ce, autant relativement au nombre et types de luminaires remplacés et aux économies monétaires mensuelles auxquelles les arrondissements peuvent s'attendre. Nous avons décelé des erreurs dans ces économies monétaires qui auraient pu être détectées par la Ville avant de transmettre l'information aux arrondissements si un contrôle avait été en place. La Ville ne fait pas non plus de validation sur le terrain afin de s'assurer de la réalisation des travaux et s'en remet à l'information qu'elle obtient de la firme responsable de la gestion du Projet. De plus, la Ville ne procède pas à un inventaire des luminaires achetés, installés et encore dans les entrepôts de la firme afin de s'assurer que tous les luminaires achetés sont bien utilisés sur le Projet de la Ville. Nous avons constaté que la Ville suit l'avancement du Projet au moyen de plusieurs fichiers distincts et qu'il n'y a pas de concordance entre les informations figurant

dans chacun de ces fichiers ni dans le Grand livre de la Ville. Finalement, nous avons constaté que les arrondissements audités ne sont pas suffisamment informés de l'état d'avancement du Projet.

De plus, en raison d'une absence de structure uniforme et définie pour les rôles et responsabilités pour la réparation et l'entretien de ces nouveaux luminaires entre la Ville centre, les arrondissements et la firme responsable de la gestion du Projet, la Ville n'a pas été en mesure de nous faire la démonstration que l'objectif de réduction des coûts d'entretien était atteint ou en voie de l'être et, de ce fait, nous ne pouvons conclure sur cette portion de l'objectif de la mission. En effet, nous avons constaté que l'approche de réparation des nouveaux luminaires encore sous garantie varie selon l'arrondissement. Ceci amène la Ville à faire faire des réparations par la firme alors que c'est la Ville qui aurait dû les faire, et donc à payer pour un travail en externe alors qu'il aurait dû être fait en régie. Nous avons également constaté que dans certains cas, la Ville intervient trop rapidement lorsqu'il y a un problème d'éclairage et fait elle-même le remplacement des équipements défectueux. En agissant ainsi, la Ville ne donne pas l'opportunité à la firme responsable du Projet ou aux fournisseurs d'intervenir et, selon la vitesse de réparation et le nombre de défauts, d'appliquer les pénalités prévues aux appels d'offres. De plus, la Ville n'a pas été en mesure de nous faire la démonstration que la garantie sur les nouveaux luminaires demeurerait valide si la Ville procédait elle-même au remplacement des composantes défectueuses sur ces luminaires. Finalement, bien que la Ville se soit dotée dans l'appel d'offres pour l'acquisition de luminaires d'une clause lui permettant de réclamer le remplacement et un dédommagement pour les luminaires qui n'auraient pas une performance lumineuse adéquate, elle n'a jusqu'ici réalisé aucun test photométrique lui permettant d'évaluer cette performance. Nous constatons donc que la Ville n'applique pas les clauses de dédommagement prévues dans tous les appels d'offres en lien avec ce Projet. Or, en l'absence d'un registre des réparations, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer combien la Ville ne réclamait pas à ses fournisseurs dans le cadre de ce Projet.

À la lumière de ces constats, nous avons notamment recommandé que le SUM:

- procède périodiquement à une évaluation des économies d'énergie générées par le Projet démontrant que les économies sont au minimum similaires à celles envisagées;
- contrôle la qualité et la validité des informations transmises aux arrondissements et à de tierces parties;
- élabore et communique aux arrondissements une stratégie de réparation des luminaires et composantes du Système intelligent et de gestion des garanties;
- mette en place un registre des bris, réparations et remplacements des luminaires et composantes du Système intelligent, en vue d'effectuer une gestion plus efficace des dédommagements en lien avec les garanties de ces équipements;
- effectue un contrôle périodique de l'inventaire des luminaires en possession de la firme responsable de la gestion du Projet et de ceux remplacés et déjà installés;
- mette en place des mécanismes de contrôle pour que les fichiers de suivi du Projet contiennent des informations complètes, cohérentes et exactes, et que seules les transactions réellement associées à un projet soient imputées comptablement à cedit projet;
- s'assure que les arrondissements reçoivent la formation adéquate et appropriée pour entretenir et gérer les luminaires et les différentes composantes du Système intelligent;
- communique périodiquement aux arrondissements l'état d'avancement du Projet de conversion des luminaires de rue.

Ce Projet de conversion des luminaires de la Ville apporte des bénéfices en matière d'économies d'énergie qui semblent aller au-delà des attentes bien que le SUM n'ait pas officiellement validé les données permettant d'affirmer ceci. Il s'agit d'un Projet qui, du point de vue de la reddition de comptes du SUM peut passer sous le radar. Or, nous considérons que tous les projets à la Ville, et encore plus les projets d'envergure, doivent faire l'objet d'un suivi rigoureux et que les services qui en sont responsables doivent s'outiller de mécanismes de contrôle permettant d'assurer une garantie sur la qualité et l'exactitude des données générées en lien avec le projet et partagées à de tierces parties. Il est important de réaliser que l'atteinte des objectifs d'un projet n'est pas nécessairement un signe que le suivi de sa mise en œuvre est adéquat et permet à la Ville d'en contrôler tous les aspects.

5. Annexes

5.1. Objectif et critères d'évaluation

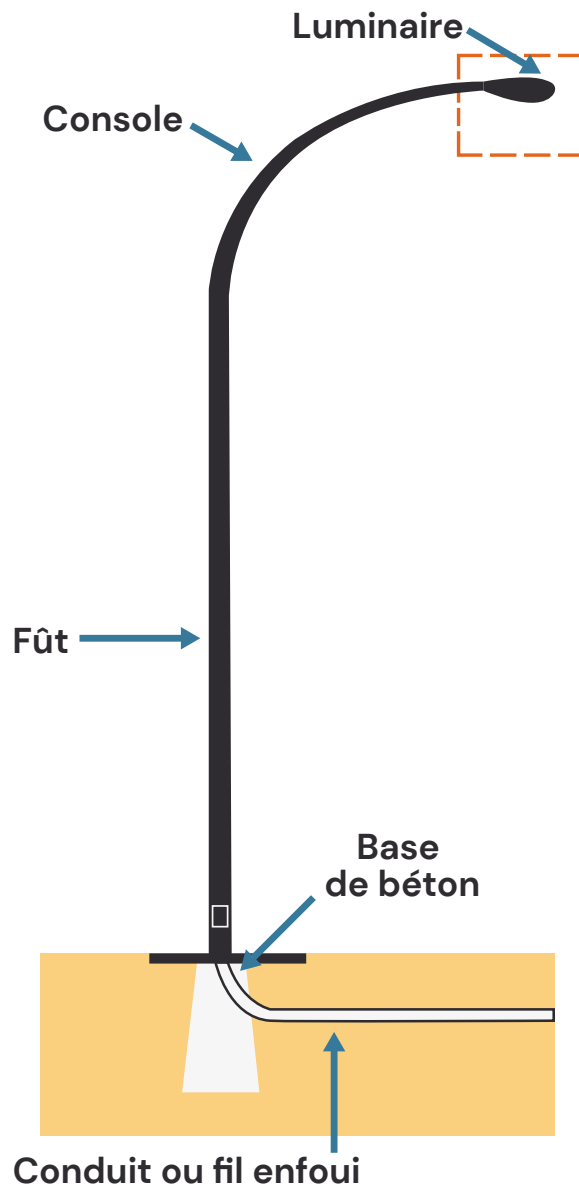
Objectif

S'assurer que la Mise à niveau du système d'éclairage de rue de la Ville aux diodes électroluminescentes (DEL) permet de réaliser les économies d'énergie et de coûts des entretiens prévus.

Critères d'évaluation

- La Ville effectue des comparaisons des coûts énergétiques avant et après la conversion des luminaires au DEL afin d'évaluer les économies réalisées avec le nouveau système d'éclairage de rue.
- Les unités responsables de l'entretien et des réparations des luminaires disposent de processus clairs et des connaissances adéquates pour assurer une réparation efficace et rapide des luminaires au DEL.
- Le Projet est réalisé en respect des meilleures pratiques en matière de gestion de projet mises de l'avant par le Bureau des projets et programmes d'immobilisations et le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux.

5.2. Schéma des composantes d'un lampadaire



Source: SUM



3.2.

Centre de traitement des matières organiques

Le 20 avril 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

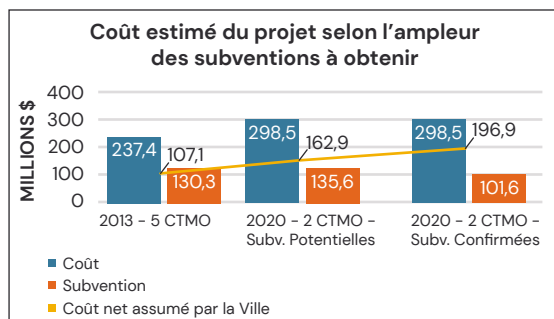
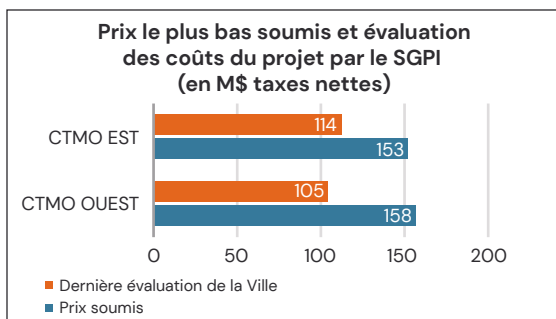
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Centre de traitement des matières organiques

Mise en contexte

Afin de répondre au Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010-2014 (PDGMR) et de devenir autonome en matière de gestion des matières organiques, la Ville de Montréal (la Ville) a entrepris dès 2006 des études qui l'ont amenée à présenter au comité exécutif (CE) en janvier 2013 un vaste projet pour la construction et la mise en exploitation de cinq Centres de traitement des matières organiques (CTMO) incluant un Centre pilote de prétraitement (CPP). Le projet présenté au CE se chiffrait à environ 237 millions de dollars (M\$) duquel la Ville prévoyait obtenir environ 130 M\$ en subvention des gouvernements fédéral et provincial. Les CTMO devaient être en fonction à la fin 2016 à l'exception d'un CTMO en 2021.

En 2018, l'investissement requis était passé à 589 M\$. En 2019, le CE de la Ville a autorisé l'octroi de deux contrats pour la réalisation des CTMO Ouest et Est pour 298,5 M\$. La décision impliquait de replanifier la réalisation des 2 autres CTMO et du CPP à des dates ultérieures non déterminées. En raison des retards dans le projet, la Ville pourrait ne pas obtenir la totalité des subventions initialement prévues et est dans l'obligation de négocier de nouvelles ententes avec les gouvernements. Ainsi, en 2020, en raison de l'augmentation des coûts du projet et de la réduction des subventions, le coût net prévu du projet pour la Ville devrait se chiffrer entre 162,9 M\$ et 196,9 M\$ et, de ce fait, pourrait être de près de 2 fois ce qui avait été prévu 6 ans plus tôt pour les 5 infrastructures¹, alors que seulement 2 seront réalisées d'ici la fin de 2021.



Objectif de l'audit

Notre audit avait pour objectif de s'assurer que la gestion des projets de construction des CTMO s'effectue dans le cadre d'un processus rigoureux et fait l'objet d'un suivi adéquat.

Résultats

Devant ce constat global de dépassement de coûts et de non-respect du calendrier, qui pourrait avoir une incidence non négligeable sur l'obtention des subventions totales initialement prévues de la part des gouvernements fédéral et provincial, et considérant que le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux n'a pas été entièrement respecté, et que le suivi et les différentes redditions de comptes sont incomplets, nous concluons que le projet de construction des CTMO ne s'est pas effectué en suivant un processus suffisamment rigoureux auquel on devrait s'attendre pour un projet d'une telle complexité et envergure.

¹ En 2013, le coût net du projet pour la Ville pour la construction et l'exploitation de 5 CTMO devait se chiffrer à 107,1 M\$ (237,4 M\$ - 130,3 M\$) selon le meilleur scénario. En 2020, le coût net pour la Ville avec les subventions confirmées devrait atteindre 196,9 M\$ (298,5 M\$ - 101,6 M\$), mais pour 2 CTMO seulement.

Principaux constats

Gestion et planification des projets

- Certains éléments du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux permettant la planification des projets n'ont pas été suivis.
- Bien qu'appuyée sur des études et des projections de capacité de collecte des matières organiques dans le temps, force est de constater que la situation envisagée en 2013 était ambitieuse quant au besoin de traitement des matières organiques collectées, puisque moins d'infrastructures sont maintenant requises dans un premier temps pour répondre aux besoins de la population. C'est ainsi que le projet initial, tenant compte des exigences et des contraintes des gouvernements provincial et fédéral en vue d'obtenir les pleines subventions, a limité la capacité de la Ville à avancer certains CTMO alors que d'autres étaient retardés.

Mécanismes de suivi de l'avancement des projets

- Malgré l'incidence d'ajouter un délai de deux ans sur l'échéancier du projet, le changement de site du CTMO Nord du Complexe environnemental Saint-Michel (CESM) à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles n'a pas fait l'objet d'une présentation aux comités de gouvernance pour obtenir un nouveau mandat d'exécution comme l'exige le Bureau des projets et programmes d'immobilisations.
- Peu de risques ont été identifiés pour ce projet d'envergure et nous n'avons pas eu l'évidence qu'un registre des risques était tenu à jour.

Reddition de comptes

- Bien qu'il y ait une reddition de comptes qui soit faite au CE dans le cadre du processus d'approbation de projet, elle n'est pas complète et exacte en ce qui a trait à l'information sur les écarts entre l'évaluation des coûts du projet et les soumissions obtenues.
- Pour la décision finale de ne construire que deux CTMO, il n'existe pas d'analyses quantifiées des avantages et inconvénients des différentes options présentées au CE et seule l'option faisant l'objet de la recommandation est présentée dans des termes favorables comparativement aux autres options.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles

BPPI	Bureau des projets et programmes d'immobilisations	M\$	million de dollars
BVG	Bureau du vérificateur général	PDGMR	<i>Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010-2014</i>
CCGPE	Comité corporatif de gestion des projets d'envergure	PPF	Programme fonctionnel du procédé
CCPE	Comité de coordination des projets d'envergure	PFT	Programme fonctionnel et technique
CE	comité exécutif	PTI	programme triennal d'immobilisations
CESM	Complexe environnemental Saint-Michel	PTMOBC	Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage
CPP	Centre pilote de prétraitement	SE	Service de l'environnement
CTMO	Centre de traitement des matières organiques	SF	Service des finances
DAP	Dossier d'approbation de projet	SGPI	Service de la gestion et de la planification immobilière
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>		

Lexique

Biométhanisation :	synonyme de digesteur anaérobie
Compostage :	technologie de dégradation des matières organiques par des microorganismes en présence d'oxygène
Digestat :	fraction organique solide à la sortie d'un digesteur anaérobie
Digesteur anaérobie :	technologie de dégradation des matières organiques par des microorganismes en l'absence d'oxygène



Table des matières

1. Contexte	85
1.1. Historique de la gestion des matières résiduelles dans l'agglomération de Montréal	85
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	96
3. Résultats de l'audit	97
3.1. Gestion et planification des projets de Centres de traitement des matières organiques	97
3.1.1. Respect du cadre de gouvernance des projets d'envergure	97
3.1.2. Planification des projets de Centres de traitement des matières organiques	106
3.2. Mécanismes de suivi de l'avancement des projets	110
3.3. Reddition de comptes	116

4. Conclusion	122
5. Annexes	124
5.1. Objectif et critères d'évaluation	124
5.2. Ligne du temps du projet	125
5.3. Tableau résumant l'attribution des différents contrats aux firmes et entrepreneurs de 2006 à 2019	126

1. Contexte

1.1. Historique de la gestion des matières résiduelles dans l'agglomération de Montréal

Depuis un peu avant les années 2000, le gouvernement du Québec vise à ce que les matières organiques putrescibles (ci-après les « matières organiques ») ne prennent plus le chemin de l'enfouissement dans une proportion de 60%. Cette cible a vu le jour la première fois dans la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998–2008*. En réponse à cette politique, la Communauté métropolitaine de Montréal adoptait en 2006 son *Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2006–2011*². La Communauté métropolitaine de Montréal reprenait à son tour la cible de 60% de détournement des matières organiques, en se concentrant toutefois sur les unités de 8 logements et moins.

Dès lors, la Ville de Montréal (la Ville) a débuté différentes études afin de se doter, au nom de l'agglomération de Montréal, d'un *Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010–2014* (PDGMR)³. Déjà en 2006 et 2007, soit avant l'adoption en 2009 par le conseil d'agglomération du PDGMR, deux études⁴ externes produites par la même firme (firme A)⁵ recommandaient à la Ville de viser l'autonomie de l'agglomération pour le traitement des matières organiques. Il était suggéré à la Ville de traiter par :

- compostage les résidus alimentaires et les résidus verts collectés ensemble dans l'ouest de l'île⁶ dans un nouveau centre de compostage fermé;
- digestion anaérobie (biométhanisation) les résidus alimentaires dans deux nouvelles installations et par compostage dans un centre semi-fermé sur le site du Complexe environnemental Saint-Michel (CESM) des résidus verts collectés séparément dans l'est de l'île.

En 2008, cette même firme (firme A) accompagnait la Ville dans l'étude⁷ de planification du volet infrastructures pour les matières organiques de l'agglomération de Montréal (ci-après « l'Agglomération ») en reprenant

² Voir la ligne du temps- P1 à l'annexe 5.2. qui schématise dans le temps tous les éléments évoqués dans cette mise en contexte.

³ À moins d'une note le précisant, le PDGMR dont il est fait référence dans ce rapport est celui couvrant la période 2010–2014.

⁴ Lignes du temps- C1 et C2.

⁵ Un tableau à l'annexe 5.3. résume l'attribution des différents contrats aux firmes et entrepreneurs de 2006 à 2019.

⁶ Si des secteurs avaient été identifiés pour ces centres de traitement, aucun emplacement précis n'avait encore été désigné, à l'exception du site du CESM.

⁷ Ligne du temps- C3.

le scénario proposé l'année précédente avec 4 installations (2 digesteurs anaérobies, 1 centre de compostage fermé et un autre semi-fermé). En dollars de 2008, la firme évaluait que la Ville devrait investir 115 millions de dollars (M\$) pour se doter de ces 4 centres, soit 70 M\$ pour les 2 digesteurs anaérobies ensemble, 30 M\$ pour le centre de compostage fermé et 15 M\$ pour un centre semi-fermé⁸ au CESM. La firme évaluait de plus que 3 centres pourraient être mis en service sur un horizon de 5 ans.

En novembre 2009, le gouvernement du Québec lançait un programme de subvention⁹ destiné notamment aux municipalités afin de les aider financièrement dans la construction d'un centre de compostage et de biométhanisation qui s'inscrivait dans le *Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*. Le Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC) couvrait l'équivalent^{10,11}:

- des deux tiers (66,7%) des coûts admissibles¹² pour les projets de biométhanisation;
- de la moitié (50%) des coûts admissibles pour les projets de compostage;
- du tiers (33,3%) des coûts d'acquisition des bacs pour la collecte résidentielle des matières organiques;
- du tiers (33,3%) des coûts des études d'avant-projet (plan d'affaires, études de faisabilité, plans et devis).

Le PDGMR, qui a été adopté par le conseil d'agglomération en août 2009¹³, visait à atteindre 60% de détournement des matières organiques dans les 5 premières années et d'atteindre 80% de détournement d'ici la fin des 5 années suivantes¹⁴. Le PDGMR misait sur l'autonomie sectorielle de l'Agglomération, c'est-à-dire qu'il cherchait, autant se faire que peut, à réduire les exportations de matières résiduelles en dehors du territoire de l'Agglomération. Il reprenait également l'idée du territoire

⁸ Le compostage semi-fermé consiste en un prétraitement par compostage en tunnels (système fermé) et puis un traitement en andains retournés (système ouvert).

⁹ Ligne du temps- *Sub1*.

¹⁰ Le PTMOBC envisageait que si le gouvernement fédéral participait également au financement d'un projet de compostage ou de biométhanisation, l'aide accordée par le gouvernement du Québec serait ajustée pour que l'aide totale reçue par la municipalité n'excède pas celle envisagée dans le cadre du PTMOBC.

¹¹ Le PTMOBC envisageait qu'une première tranche de 30% de la subvention soit versée à la suite de l'acceptation du projet par le gouvernement du Québec, de la signature de la convention d'aide financière entre le gouvernement et la Ville et de l'obtention des autorisations requises pour la réalisation du projet, notamment les autorisations environnementales.

¹² Les coûts admissibles incluaient ceux pour l'acquisition et l'installation d'équipements nécessaires pour le traitement, les frais d'immobilisation pour les équipements de raffinage du biogaz produit, les salaires et avantages sociaux associés à la construction des infrastructures requises, mais excluaient notamment les coûts de travaux faits avant le 1^{er} janvier 2008, les coûts d'achat de terrains, de biens immobiliers connexes, de servitudes et de droits de passage, les frais de financement et les intérêts sur les emprunts, les frais d'exploitation des installations ou des équipements.

¹³ Ligne du temps- *P2*.

¹⁴ En 2018, selon le dernier bilan des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal disponible au moment de nos travaux, le taux de récupération des matières organiques était de 26%.

divisé en 2 avec une collecte combinée des résidus verts et alimentaires dans l'ouest de l'île de Montréal et 2 collectes séparées pour les résidus verts et les résidus alimentaires dans l'est de l'île. Le recours aux 4 Centres de traitement des matières organiques (CTMO) identifiés en 2008 faisait partie intégrante du PDGMR¹⁵. À cela, s'ajoutait un 5^e centre, soit le Centre pilote de prétraitement (CPP) qui, d'une dimension de 15 à 20 fois inférieure à ce qu'il serait requis pour traiter les ordures ménagères de l'Agglomération, permettrait à la Ville de faire des essais et des tests sur un mécanisme de prétraitement mécanique-biologique en vue éventuellement de se doter d'une usine plus grande et ainsi viser l'autonomie complète pour la gestion des matières résiduelles sur le territoire de l'Agglomération. Le coût total d'immobilisation pour ces 5 infrastructures était alors annoncé à 114 M\$ (valeur de 2008).

En février 2010, le gouvernement du Québec, conjointement avec le gouvernement du Canada, annonçait¹⁶ une contribution maximale de l'ordre de 135,5 M\$¹⁷, soit 67 M\$ de la part du fédéral et 68,5 M\$ de la part du provincial via le PTMOBC pour la Ville. Cette subvention était globale pour l'ensemble des 5 CTMO envisagés par la Ville, incluant le CPP¹⁸ étant donné qu'une des conditions de la subvention du PTMOBC était de desservir au minimum 70 % des unités d'occupation. Selon le communiqué de presse de l'époque, les coûts totaux pour ces 5 CTMO étaient de l'ordre de 215,5 M\$, soit déjà 100 M\$ de plus que ce qui avait été évalué en 2008.

En 2011 et 2012, la Ville a accordé différents contrats de services professionnels notamment pour réaliser :

- les études préliminaires d'implantation requises pour appuyer le dossier de modification du règlement d'urbanisme applicable à chacun des sites retenus pour l'implantation des CTMO (firme B)¹⁹;
- l'étude du potentiel des matières organiques dans les institutions, commerces et industries (firme A)²⁰;
- l'étude des marchés potentiels pour le compost produit (firme A)²¹;
- les études financières et la rédaction du volet financier du plan d'affaires du projet d'infrastructure de traitement des matières organiques (firme C)²².

¹⁵ Action 5.5 Exploiter les infrastructures de traitement des matières organiques (résidus verts et alimentaires).

¹⁶ Ligne du temps- Sub2.

¹⁷ Il est important de noter que cette subvention couvrait également l'achat des outils de collecte des matières organiques (bacs distribués aux citoyens) pour un montant de 5,2 M\$. Ces derniers ne font toutefois pas partie du projet de construction des CTMO, ce qui peut expliquer des variations dans les montants des subventions dont il est question dans la suite de ce rapport.

¹⁸ Pour des fins de simplification, lorsqu'il est question dans ce rapport des CTMO de manière générale, ceci inclut les quatre CTMO et le CPP.

¹⁹ Ligne du temps- C4.

²⁰ Ligne du temps- C5.

²¹ Ligne du temps- C6.

²² Ligne du temps- C7.

C'est ainsi qu'en novembre 2012²³, le Service de l'environnement (SE), agissant à titre de responsable du projet, complète le dossier d'affaires du projet des CTMO. Le tableau 1 présente les CTMO inscrits dans le dossier d'affaires avec les dates envisagées à l'époque pour leur mise en service.

TABLEAU 1

CTMO figurant au plan d'affaires de 2012 avec les dates envisagées de mise en service

Secteur	Technologie	Site	Date de mise en service
Nord	Compostage	CESM (Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension)	Fin 2016
Sud	Biométhanisation	Arrondissement de LaSalle	2021
Est	Biométhanisation	Montréal-Est	Fin 2016
Ouest	Compostage	Arrondissement de Saint-Laurent	Fin 2016
SO ^[a]	CPP	Montréal-Est	Fin 2016

^[a] Sans objet, le CPP était envisagé pour tester des technologies de traitement de matières résiduelles et non pas pour desservir un secteur en particulier de l'Agglomération.

Le tableau 2, tiré du dossier d'affaires de novembre 2012, présente l'évaluation des coûts que faisait le SE pour doter la Ville des 5 CTMO. Il est important de rappeler que le PTMOBC ne s'applique pas aux dépenses d'exploitation, mais uniquement à celles sous la rubrique *Immobilisations*. Ainsi, considérant également que le SE envisageait obtenir la totalité des subventions disponibles, ces dernières représenteraient 54,9% des coûts en immobilisation.

²³ Ligne du temps- *DAf1*.

TABLEAU 2

Évaluation financière du projet des CTMO figurant au dossier d'affaires de novembre 2012

Catégorie de coûts	Coûts (en M\$) ^[a]	Précisions
Immobilisations	237,4 ^[b]	<ul style="list-style-type: none"> Programme triennal d'immobilisations (Agglomération).
Revenus ^[c]	(87,1)	<ul style="list-style-type: none"> Vente de compost; Redevance des industries, des commerces et des institutions.
Dépenses évitées ^[c]	(309,4)	<ul style="list-style-type: none"> Consommation du biogaz; Coûts d'enfouissement des matières organiques; Réduction des transports (frais de carburant).
Exploitation ^[c]	623,6	<ul style="list-style-type: none"> Budget de fonctionnement (arrondissements et villes liées).
Sous-total	464,5	
Subventions gouvernementales	(130,3)	<ul style="list-style-type: none"> Fonds d'infrastructure verte (Fédéral); PTMOBC (Provincial).
Total net	334,2	

^[a] Incluant les taxes nettes, les contingences et les provisions pour risques.

^[b] Incluant notamment une provision de 14,8M\$ pour les acquisitions de terrains pour les CTMO Sud et Ouest, et un ajustement des coûts pour tenir compte de l'inflation.

^[c] Évaluation faite jusqu'en 2041.

Source: Service des infrastructures, du transport et de l'environnement – Direction de l'environnement, Dossier d'affaires des Centres de traitement des matières organiques de l'agglomération de Montréal, novembre 2012.

En juillet 2012, le gouvernement du Québec révisait le PTMOBC pour en faire une phase II²⁴. La phase II du PTMOBC exige que les projets soient complétés et opérationnels au plus tard le 30 septembre 2019. Les pourcentages de couverture des dépenses admissibles demeurent les mêmes dans cette phase II comparativement à la phase I, mais la dépense admissible en elle-même est plafonnée à :

- 125 \$/tonne de boues de station d'épuration à traiter par année par biométhanisation;
- 800 \$/tonne des autres matières organiques à traiter par année par biométhanisation;
- 600 \$/tonne de matières organiques à traiter par année par compostage ouvert;
- 300 \$/tonne de matières organiques à traiter par année par compostage fermé;
- 100 \$/bac résidentiel requis pour la collecte des matières organiques.

La Ville ayant déposé une demande au PTMOBC alors que la phase I était en vigueur n'est pas assujettie à ces plafonds de dépense admissible.

Dans le dossier d'affaires de la fin 2012, puis dans la présentation faite au comité exécutif (CE) de la Ville à la fin janvier 2013²⁵, dans le but d'obtenir le mandat d'exécution, le SE présentait les différents modes de gestion des CTMO retenus, soit en mode Conception – Construction – Entretien – Exploitation (ci-après le « CCEE ») où un seul adjudicataire est responsable de l'ensemble du projet et de son exploitation durant une période donnée, ou en mode Conception – Construction puis Entretien – Exploitation (ci-après « CC+EE ») où un adjudicateur est responsable de la conception et de la construction, tandis qu'un autre en assure l'entretien et l'exploitation durant une période donnée. Le tableau 3 présente le mode de gestion pour chaque CTMO.

²⁴ Ligne du temps- Sub3.

²⁵ Ligne du temps- DAPI.

TABLEAU 3

Mode de gestion des différents CTMO

(Dossier d'affaires de 2012 et présentation au comité exécutif en janvier 2013)

CTMO	Mode de gestion envisagé par le Service de l'environnement
CTMO Est	CCEE ^[a]
CTMO Sud	CCEE
CTMO Nord	CC+EE ^[b]
CTMO Ouest	CCEE
CPP	CC+EE

[a] Conception – Construction – Entretien – Exploitation, le tout dans un seul contrat.

[b] Conception – Construction dans un premier contrat, puis Entretien – Exploitation dans un deuxième contrat.

Cette présentation des paramètres du dossier d'affaires est obligatoire afin d'obtenir l'autorisation du CE à poursuivre les travaux, qui consistent notamment à octroyer un mandat d'accompagnement pour l'élaboration des cahiers des charges, un mandat pour un économiste de la construction pour faire l'évaluation des coûts de construction, le tout, en vue de lancer les appels d'offres pour la réalisation des différents CTMO.

En avril 2013, un contrat a été accordé à la firme D²⁶ pour l'obtention de services en économie de la construction dans le cadre du projet des CTMO Est, Ouest et Nord ainsi que pour le CPP. La réalisation de ce mandat était toutefois tributaire des résultats d'un autre mandat accordé également en avril 2013 pour les mêmes centres à la firme B²⁷ pour la préparation des devis. Cette firme devait produire le Programme fonctionnel du procédé (PFP) qui décrit les exigences en matière de procédés de traitement des matières organiques, et le Programme fonctionnel et technique (PFT) qui décrit les exigences liées au bâtiment (p. ex. la structure, le chauffage, la ventilation, l'électricité, la gestion des eaux) sur lesquels la firme D s'appuierait pour faire l'estimation des coûts des différents CTMO²⁸.

Toutefois, la réalisation du PFP a nécessité plus de temps qu'envisagé considérant « la complexité et l'envergure des projets » selon un sommaire décisionnel de la Ville, si bien que le SE prévoyait devoir poursuivre les études préliminaires jusqu'en mars 2016 et analyser les soumissions pour la conception et la construction en juillet 2016 plutôt qu'en juillet 2013. La firme B, avec le budget prévu pour son mandat, n'a pas été en mesure de produire le PFT permettant à la firme D de faire l'estimation des

²⁶ Ligne du temps- C8.

²⁷ Ligne du temps- C9.

²⁸ Selon le *Alberta Association of Architects*, le PFT définit le caractère, les services, l'envergure, les fonctions et les besoins en espaces du projet de façon suffisamment détaillée pour aller de l'avant avec la conception ou les approbations.

coûts de construction. Le contrat avec la firme D a donc été résilié en mai 2015²⁹. La Ville a néanmoins payé 35,7% de la valeur du contrat à la firme D pour couvrir les travaux qu'elle avait déjà entrepris.

Pendant que la firme B réalisait son mandat, le projet de CTMO Nord au CESM a été relocalisé dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles. Toutefois, le rapport de l'Office de consultation publique de Montréal, en date de février 2015³⁰ portant sur l'implantation d'un tel CTMO dans cet arrondissement, mentionne que le changement de site est dû à une décision de l'administration de ne plus réaliser le CTMO Nord au CESM. Il y a lieu également de souligner que durant la campagne électorale municipale de 2013, le candidat qui allait devenir maire avait promis de ne pas construire le CTMO Nord au CESM et de trouver un autre site.

En juin 2015, soit le mois suivant la résiliation du contrat avec la firme D, un contrat a été octroyé pour le lancement des appels d'offres du projet d'infrastructures des CTMO³¹. Le mandat consistait notamment à :

- produire et harmoniser les documents d'appels d'offres;
- rédiger le PFT pour les bâtiments et l'aménagement des sites pour chaque CTMO tout en considérant et en respectant le PFP;
- réaliser les plans et devis conceptuels d'implantation pour tous les sites;
- réaliser les plans et devis conceptuels des bâtiments de tous les CTMO;
- fournir à la Ville les paramètres d'estimation pour tous les aspects couverts dans le présent mandat³².

C'est la firme E qui a obtenu ce contrat. Il faut toutefois mentionner qu'étant une firme spécialisée en architecture, elle s'est adjoint les services en ingénierie de la firme B, celle-là même qui n'avait pas pu produire le PFT avec le budget estimé par le SE pour la réalisation du mandat.

Il faut également spécifier que bien que la firme E était le plus bas soumissionnaire conforme, son offre, d'une valeur de 1,5 M\$, était 87,2% supérieure à la dernière estimation de la Ville pour ce contrat. Le SE justifie dans le sommaire décisionnel présenté au conseil d'agglomération que les 2/3 du dépassement sont attribuables à une sous-évaluation des ressources professionnelles requises. Le SE avait estimé à 5 400 heures l'effort requis alors que les 2 soumissionnaires estimaient avoir besoin d'environ 8 000 heures. L'autre 1/3 s'expliquerait par une sous-évaluation des besoins en appui aux professionnels durant le processus d'appels d'offres.

²⁹ Ligne du temps- C10.

³⁰ Ligne du temps- T1.

³¹ Ligne du temps- C11.

³² Ce livrable correspond à ce que la firme D devait faire et pour lequel la Ville a résilié le contrat en payant néanmoins 35,7% des honoraires de la firme.

Dans le cadre de l'Accord de partenariat avec les municipalités intervenu en 2015³³, le gouvernement du Québec repoussait au 31 décembre 2022 la date limite pour que tous les projets subventionnés par le PTMOBC soient opérationnels.

De février 2017 à janvier 2019, le SE a présenté aux différentes instances décisionnelles pour les projets d'envergure³⁴ des mises à jour du dossier d'affaires afin d'obtenir l'autorisation de poursuivre l'exécution des travaux. Le tableau 4 détaille l'évolution des coûts des infrastructures lors de ces présentations au CE.

TABLEAU 4

Évolution des coûts des infrastructures des CTMO présentés au comité exécutif par le Service de l'environnement

Date de présentation au comité exécutif	Coûts des infrastructures présentés	Justification des écarts par rapport à la présentation précédente ^[b]
30 janvier 2013 (voir la ligne du temps- DAP1)	223 M\$ ^[a]	-----
12 avril 2017 (voir la ligne du temps- DAP2)	344 M\$	+ 23 M\$ pour l'inflation, + 98 M\$ pour des éléments additionnels (terrain, changement de site du CESM, exigences du cahier des charges).
17 octobre 2018 (voir la ligne du temps- DAP3)	589 M\$	+ 13 M\$ pour l'inflation, + 231 M\$ pour ajustement par rapport aux soumissions reçues.
23 janvier 2019 (voir la ligne du temps- DAP4)	331 M\$	Octroi de contrats pour seulement deux CTMO, réhabilitation du site de l'arrondissement de LaSalle et nouvelle planification des trois autres CTMO.

^[a] Dans la présentation du 30 janvier 2013, les coûts des infrastructures s'élevaient à 237 M\$, dont 14,8 M\$ pour des terrains. Les infrastructures à construire pour leur part s'élevaient à 222,5 M\$. Comme le coût d'acquisition des terrains est ajouté à la présentation de 2017, il a été choisi de ne pas présenter les coûts estimatifs initiaux dans la valeur de 2013 (le SE a procédé de la même manière dans l'historique du projet présenté au CE de 2017).

^[b] Les valeurs ont été reprises des documents obtenus du SE dans lesquels les valeurs avaient été arrondies. Ainsi, les totaux peuvent ne pas correspondre d'une année à une autre.

Source: SE et Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI), présentation au CE pour une approbation de modification de projet (AMP) le 23 janvier 2019.

³³ Ligne du temps- Sub4.

³⁴ Le Comité corporatif de gestion des projets d'envergure (CCGPE), le Comité de coordination des projets d'envergure (CCPE) et finalement le CE de la Ville.

Parallèlement à ces présentations au CE, la Ville a lancé de mai à juillet 2017 3 appels d'offres pour retenir des firmes pour la réalisation des 3 CTMO, tous en mode CCEE (rappelons que le choix de réaliser les projets en mode CCEE avait déjà été fait lors de l'élaboration du dossier d'affaires à la fin 2012, un changement de mode pour le CTMO Nord est toutefois observé à la suite de son changement de site), soit ceux du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles)³⁵, du CTMO Est (Montréal-Est)³⁶ et du CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent)³⁷. Le tableau 5 présente les résultats de l'offre du plus bas soumissionnaire conforme pour les 3 appels d'offres.

TABLEAU 5

Résultats des appels d'offres pour les contrats de CCEE pour trois CTMO (tous les prix incluent les taxes nettes)

		CTMO Nord	CTMO Est	CTMO Ouest
Nombre de soumissionnaires		1	1	2
Plus bas soumissionnaire conforme		Exploitant A	Exploitant B	Exploitant B
Prix total CCEE	Prix soumis	103,7 M\$	152,6 M\$	158,3 M\$
	Estimé ^[a]	75,5 M\$	113,5 M\$	105,0 M\$
	Écart	37,4 %	34,4 %	50,8 %
Prix pour la conception et la construction (CC)	Prix soumis	84,0 M\$	121,5 M\$	132,7 M\$
	Estimé	56,6 M\$	73,4 M\$	78,2 M\$
	Écart	48,4 %	65,5 %	69,7 %
Prix pour l'entretien et l'exploitation (EE)	Prix soumis	19,7 M\$	31,1 M\$	25,6 M\$
	Estimé	18,9 M\$	40,1 M\$	26,8 M\$
	Écart	4,2 %	-22,3 %	-4,5 %

[a] Dernier estimé réalisé par le SGPI avec une précision de ± 30 % pour les coûts de conception et de construction.

Source: SE et SGPI – Approbation de modifications de projet, 23 janvier 2019.

En août 2017³⁸, le gouvernement du Québec a revu, lors d'une mise à jour du cadre normatif du PTMOBC, la date limite pour la mise en œuvre de la deuxième usine de biométhanisation de la Ville, soit le CTMO Sud (arrondissement de LaSalle). La Ville avait alors jusqu'au 30 juin 2026 pour que ce CTMO soit opérationnel, et ce, afin de permettre une coordination optimale entre l'évolution de la performance de la collecte des matières organiques et l'augmentation de la capacité de traitement de ces matières sur le territoire de l'Agglomération. Il fut convenu alors que les 3 autres CTMO et le CPP devaient toujours être opérationnels d'ici au 31 décembre 2022.

³⁵ Ligne du temps- C12.

³⁶ Ligne du temps- C13.

³⁷ Ligne du temps- C14.

³⁸ Ligne du temps- Sub5.

Finalement, en juin 2018, 1 appel d'offres a été lancé³⁹ afin de retenir les services d'une firme pour le contrôle de la qualité relié à la mise en œuvre des CTMO. La Ville n'a reçu qu'une seule soumission, de la part de la firme B, celle-là même qui était sous-traitante pour la firme E lors de l'élaboration des plans et devis pour les appels d'offres des contrats de CCEE pour 3 CTMO. Initialement, l'offre de la firme B était de 36,9% supérieure à l'estimation de la Ville. La firme a révisé son offre et l'écart a été réduit à 27,3%. Le SGPI mentionne que cet écart est dû à une sous-estimation du « *temps et [de] l'effort requis afin d'exécuter les projets à caractères industriels* ». En mars 2019, ce contrat d'une valeur de 4,3M\$ sur une période de 5 ans a été octroyé à la firme B⁴⁰.

Suite à la dernière présentation faite au CE en janvier 2019, l'appel d'offres pour le contrat de CCEE pour le CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) a été annulé en février 2019⁴¹, tandis que ceux pour les contrats de CCEE pour les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) ont été octroyés en février 2019 et en août 2019 respectivement⁴². Le choix d'annuler le contrat du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) était justifié par le SE, en considérant que les quantités de matières organiques collectées en 2018 et 2019 ne justifiaient pas encore d'avoir 3 CTMO en fonction, et le fait que la Ville pouvait maintenir les contrats pour les traitements dans des infrastructures privées.

Finalement, durant la réalisation de nos travaux d'audit, en octobre 2019⁴³, la Ville débutait une période de consultation publique afin de recueillir des commentaires en lien avec une version projet de son nouveau *Plan directeur de gestion des matières résiduelles*, pour la période 2020-2025. Il ressort de ce nouveau plan que la Ville n'envisage plus que de construire 2 CTMO d'ici 2025, soit le CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) d'ici 2021 et le CTMO Est (Montréal-Est) d'ici 2022, ce qui est en accord avec ce que le SE a présenté au CE en janvier 2019.

Ainsi, entre la première présentation faite au CE en janvier 2013 pour obtenir la première approbation pour exécuter le mandat, et la dernière présentation que nous avons observée dans le cadre de nos travaux d'audits en janvier 2019, les coûts en investissements ont augmenté de 48,4%, mais pour ne réaliser que 2 des 5 CTMO envisagés et compléter la réhabilitation du site de l'arrondissement de LaSalle. Pour construire les 5 CTMO comme prévu, les coûts en investissement auraient été de 164,1% plus élevés.

³⁹ Ligne du temps- C15.

⁴⁰ Ligne du temps- C16.

⁴¹ Ligne du temps- C17.

⁴² Ligne du temps- C18 et C19.

⁴³ Ligne du temps- P3.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

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

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la gestion des projets de construction des CTMO s'effectue dans le cadre d'un processus rigoureux et fait l'objet d'un suivi adéquat.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et 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 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 s'échelonnant du 1^{er} janvier 2012 au 30 septembre 2019, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de septembre 2019 à février 2020. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en avril 2021.

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

- SE – Direction de la gestion des matières résiduelles – Division soutien technique et infrastructure CESM;
- SGPI – Direction de la gestion de projets immobiliers – Division des projets industriels.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein du SE et du SGPI. 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 à la qualité de vie et à la direction générale adjointe aux services institutionnels.

3. Résultats de l'audit

3.1. Gestion et planification des projets de Centres de traitement des matières organiques

3.1.1. Respect du cadre de gouvernance des projets d'envergure

En avril 2010, la Ville s'est dotée d'un *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux* (ci-après le « Cadre de gouvernance »). Ce dernier s'appuie sur les meilleures pratiques de gestion. Il s'appliquait initialement pour des projets notamment de gestion d'actifs municipaux nécessitant des investissements de 10M\$ et plus. Il a été revu à quelques reprises, dont un rehaussement des projets visés pour des investissements de plus de 50M\$ ou des investissements annuels de plus de 10M\$. Avec des investissements annoncés dans le PDGMR de 114 M\$ pour les 5 CTMO, et approuvés par le conseil d'agglomération en août 2009, ce projet est donc visé par le Cadre de gouvernance. Le respect du Cadre de gouvernance a pour objectif :

- de clarifier le processus de prise de décision et d'établissement des priorités;
- d'accroître le contrôle de la Ville sur les décisions stratégiques concernant les projets et les programmes;
- d'assurer un niveau de collégialité suffisant pour que les décisions soient prises dans le meilleur intérêt de la Ville et des citoyens;
- d'assurer un partage d'information pour permettre le suivi commun des projets et des programmes;
- d'assurer l'efficacité, l'intégrité, la rigueur et la cohérence des actions municipales.

Le cycle de vie d'un projet d'envergure se divise en 5 phases, soit 1) la justification; 2) le démarrage; 3) la planification; 4) l'exécution; et finalement 5) la clôture. Le projet des CTMO ayant été envisagé d'être réalisé en mode Conception – Construction – Entretien – Exploitation, la phase d'exécution est supportée par l'entrepreneur-exploitant. Le tableau 6 présente la phase courante des différents CTMO en date du 4 septembre 2019 selon le Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPi). Les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) sont en phase d'exécution depuis que le SE a obtenu l'autorisation d'exécution du CE en janvier 2013. Dans les faits, les autorisations d'exécution avaient été obtenues à cette date pour tous les CTMO, mais, considérant les différentes modifications ayant eu lieu depuis, les nouvelles présentations faites au CE en 2017, 2018 et 2019, et la décision d'annuler l'appel d'offres pour la réalisation en CCEE du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles), ce CTMO ainsi que le CTMO Sud (arrondissement de LaSalle) et le CPP de Montréal-Est ont reculé dans le cycle de vie du projet à l'étape de planification.

TABLEAU 6

Phase courante de la gestion de projet des différents CTMO envisagés par le Service de l’environnement

CTMO	Phase courante ^[a]	Depuis	Date de fin du projet d’envergure
CTMO Ouest – Arrondissement de Saint-Laurent	Exécution	Janvier 2013	2021
CTMO Nord – Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles	Planification	Janvier 2019	ND ^[b]
CTMO Sud – Arrondissement de LaSalle	Planification	Janvier 2019	ND
CTMO Est – Montréal-Est	Exécution	Janvier 2013	2021
CPP Montréal-Est	Planification	Janvier 2019	ND

^[a] Information obtenue en date du 4 septembre 2019 et toujours valide au moment d’émettre le rapport.

^[b] Non déterminée.

Source: BPPI.

Pour passer d’une phase à une autre, le Service responsable du projet doit déposer, ou mettre à jour, un Dossier d’approbation de projet (DAP) à deux instances différentes successivement :

- Comité corporatif de gestion des projets d’envergure (CCGPE)⁴⁴;
- Comité de coordination des projets d’envergure (CCPE)⁴⁵.

Le CCGPE n’a qu’un pouvoir de recommandation du projet d’envergure au CCPE. Ce dernier, pour sa part, a un pouvoir d’autorisation pour le passage à la phase suivante à l’exception du passage de la phase de planification à la phase d’exécution. Dans un tel cas, le CCPE recommande le passage du projet d’envergure au CE qui lui donne le mandat d’exécution du projet.

⁴⁴ Le CCGPE est composé du Directeur général, de tous les directeurs généraux adjoints, du directeur des finances, et du directeur du BPPI.

⁴⁵ Le CCPE est composé du Directeur général, du directeur général adjoint des Services institutionnels, du directeur du BPPI et de huit élus.

Conformément au Cadre de gouvernance, le SE est le Service requérant tandis que le SGPI est l'exécutant dans le cadre de ce projet d'envergure. Ceci signifie pour le SE et pour la personne qui est désignée dans ce service comme étant le chef de projet, qu'il est responsable de la réalisation de toutes les phases du projet, qu'il agit comme interlocuteur principal de la Ville autant à l'interne qu'à l'externe, et qu'il est imputable de la gestion du projet dans le respect des engagements convenus et des règles ainsi que dans le respect des politiques de la Ville.

Le Cadre de gouvernance contient sept règles de fonctionnement, soit :

- le dossier d'affaires aux points de passage;
- l'estimation des coûts;
- les aspects financiers;
- les aspects de concertation, d'affaires publiques et de communications;
- les stratégies et règles d'approvisionnement;
- la réalisation et gestion de contrats;
- les audits des systèmes de gestion.

Pour ce qui est des règles de fonctionnement portant sur le dossier d'affaires aux points de passage et sur les aspects de concertation, d'affaires publiques et de communications, nous avons eu l'évidence que le SE se conforme aux exigences du Cadre de gouvernance, à l'exception de la présentation d'un dossier d'affaires modifié lors d'un changement majeur, dont le point est abordé plus loin dans ce rapport. Pour ce qui est de la règle de fonctionnement portant sur les audits de systèmes de gestion, il s'agit d'une responsabilité qui n'incombe pas aux unités d'affaires auditées, nous ne l'avons pas prise en considération. Pour toutes les autres règles de fonctionnement, nous faisons les constats suivants.

Règle de fonctionnement relativement à l'estimation des coûts

Sur la base des éléments probants que nous avons obtenus des différents services audités, la règle portant sur l'estimation des coûts dans le Cadre de gouvernance n'est pas respectée. Cette dernière stipule que « *des estimations de contrôle sont effectuées par des tiers distincts de ceux qui ont préparé les appels d'offres et les estimations détaillées des coûts, afin de valider les prix des soumissionnaires* ». Or, dans le cas des appels d'offres pour la réalisation en CCEE des CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est), bien que les estimations des coûts aient initialement été faites par la firme E, le SGPI considérait que les dimensions utilisées pour les estimations ne correspondaient pas « *à une vision optimisée du programme d'usage* » et que « *certaines exigences techniques particulières prévues au PFT ont été appliquées indifféremment des besoins spécifiques à chaque secteur de l'usine* », si bien que ce service a refait l'évaluation des coûts à la fin 2016, soit avant le lancement des appels d'offres de mai à juillet 2017. Nous avons eu l'évidence que le SGPI a réévalué par la suite à au moins une reprise l'estimation des coûts pour le CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) en mai et en juin 2018 respectivement. Par la suite,

c'est encore le SGPI qui a évalué les justifications pour les écarts entre l'estimation de la Ville et le prix soumis par le plus bas soumissionnaire conforme. Cette façon de procéder ne respecte pas une des règles de fonctionnement du Cadre de gouvernance pour les projets d'envergure et ne permet pas d'avoir une évaluation juste et indépendante de prix du soumissionnaire par rapport à ce que la Ville prévoyait pour réaliser ce projet.

Règle de fonctionnement relativement aux aspects financiers

Selon le SE, le Service des finances (SF) a été impliqué dès le début du projet, notamment lors de la réalisation du dossier d'affaires en 2012, durant l'étude de marché faite par la firme C, dans le processus d'évaluation du mode de gestion de projet (l'évaluation de la pertinence de faire un CCEE), et dans le financement au programme triennal d'immobilisations (PTI). Selon le Cadre de gouvernance, le SF doit notamment valider les modèles d'analyse financière et proposer des stratégies d'optimisation liées au financement des projets et à leur incidence budgétaire. Bien que le SF ait collaboré avec SE jusqu'en 2019, notamment en fournissant des taux d'intérêt et d'indexation à utiliser pour les analyses financières concernant les emprunts au PTI, les évidences obtenues ne permettent toutefois pas d'affirmer que le SF ait participé à une dernière analyse financière du projet et à un examen des différentes stratégies d'optimisation du financement du projet avant que le SE ne le présente au CE. Considérant que la mission du SF est notamment de réaliser des activités de conseil stratégique dans le domaine financier selon les meilleures pratiques de gouvernance, de gestion et de contrôle, que le mandat d'exécution que souhaitait obtenir le SE auprès du CE pour ce projet est sensiblement différent de celui présenté en 2013, qu'il y avait un enjeu relativement à l'obtention de la pleine subvention, et qu'il s'agit d'un projet de 298,5 M\$, le SE aurait dû selon nous, s'assurer que le SF participe à la dernière validation du modèle d'analyse financière et l'examen des stratégies d'optimisation liées au financement de ce projet.

Règle de fonctionnement relativement aux stratégies et aux règles d'approvisionnement

Nous avons relevé des lacunes dans le respect des règles d'approvisionnement qui sont à la base d'une autre règle de fonctionnement du Cadre de gouvernance. En effet, la LCV mentionne que le prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000\$ ou plus doit avoir fait l'objet d'une estimation par la Ville avant l'ouverture des soumissions⁴⁶. Si la Ville a produit des estimations de coûts avant les appels d'offres, nous avons observé qu'elle a continué à modifier ses estimations après l'ouverture des propositions techniques (enveloppe no 1) des soumissions⁴⁷, afin notamment de prendre en compte les modifications budgétaires occasionnées

⁴⁶ LCV, RLRQ, c.19, art. 477.4.

⁴⁷ Le texte de loi ne fait pas de distinction dans les cas où le mode d'adjudication est à 2 enveloppes (technique et prix) et pour lesquels les enveloppes sont ouvertes à des dates différentes.

par des addendas⁴⁸. En effet, dans le cas du CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent), l'appel d'offres se terminait le 15 mai 2018 et l'ouverture de la proposition technique (enveloppe no 1) des soumissions reçues a également eu lieu cette journée-là. L'estimation du SGPI utilisée pour analyser les offres reçues date du 29 mai 2018, soit après la réception des offres. Pour le CTMO Est (Montréal-Est), l'appel d'offres s'est terminé le 19 juin 2018 et l'ouverture de la proposition technique des soumissions a eu lieu la même journée. Le document élaboré par le SGPI pour l'estimation du coût du projet, considérée comme étant la dernière estimation de la Ville est daté du 28 juin 2018, soit après l'ouverture de la proposition technique des soumissions. Cette façon de faire peut donner apparence d'une non-conformité à la LCV⁴⁹. Bien que les documents d'estimations puissent avoir subi des modifications après la date d'ouverture des soumissions, nous avons tout de même été en mesure de valider que l'ouverture des enveloppes de prix (enveloppe no 2) a eu lieu à une date ultérieure, soit le 11 juin 2018 pour le CTMO Ouest, et le 16 juillet 2018 pour le CTMO Est.

Afin de déterminer le mode de sollicitation du marché le plus approprié, le SE s'était penché sur la question en 2011 et avait consulté le Service des affaires juridiques de la Ville à cet effet qui ne recommandait pas de procéder en deux étapes, soit par une qualification puis un appel de proposition, mais plutôt d'emprunter « le chemin le plus sûr et le plus rapide »⁵⁰, soit un processus en une seule étape. Par la suite, un sondage de marché produit en 2012 par la firme C pour le SE concluait qu'il serait pertinent pour la Ville de clarifier des aspects de la stratégie d'approvisionnement, dont notamment le découpage de l'approvisionnement en appel de qualification et en appel de projet. Or, le 16 juin 2017, soit avant le début des appels d'offres, la *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*⁵¹ a été modifiée à la suite de l'adoption de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁵², permettant le recours à un processus de demande de soumissions avec discussion pour des contrats d'assurance, de services, de travaux de construction ou d'approvisionnement. Une telle stratégie d'approvisionnement présente l'avantage de « préciser le projet sur le plan technique ou financier et [de] permettre [aux soumissionnaires] de soumettre une soumission finale afin de tenir compte du résultat des discussions »⁵³. En contrepartie, s'il s'agit d'une démarche pouvant rebuter certains soumissionnaires potentiels en raison d'un effort plus important de leur part sans garantie de remporter le contrat, la loi permet, sur approbation

⁴⁸ Considérant le dernier addenda pour le CTMO Ouest a été publié le 20 avril 2018, et que l'appel d'offres se terminait le 15 mai 2018, et que pour le CTMO Est le dernier addenda a été publié le 25 mai 2018 et que l'appel d'offres se terminait le 19 juin 2018, la Ville aurait eu le temps de réviser ses estimations en fonction des addendas publiés.

⁴⁹ La loi ne précise pas si l'estimation doit être finalisé avant l'ouverture de la proposition technique (enveloppe no 1) ou de l'ouverture de la proposition de prix (enveloppe no 2).

⁵⁰ Communication entre le Service des affaires juridiques et le SE le 12 août 2011.

⁵¹ *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 112.0.0.1.

⁵² *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 2017, Chapitre 13.

⁵³ *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 112.0.0.1.

préliminaire du ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, que la Ville compense chaque soumissionnaire pour le travail effectué dans le cadre des discussions⁵⁴.

Étant donné la recommandation faite en 2012 par la firme C d'examiner d'autres avenues pour une stratégie d'appel d'offres et l'ouverture de la réglementation à une soumission avec discussion, et que l'avis du Service des affaires juridiques ne portait pas sur ce type d'appel d'offres, nous considérons que le SGPI aurait dû analyser la pertinence de faire un tel appel d'offres qui aurait pu attirer davantage de soumissionnaires et qui aurait permis également de recevoir des offres plus en lien direct avec le besoin de la Ville pour les CTMO visés. Considérant que ce changement réglementaire a eu lieu avant la publication de l'appel d'offres pour le CTMO Est (Montréal-Est) (29 juin 2017) et la publication de l'appel d'offres pour le CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) (18 juillet 2017), cette approche de demande de soumissions avec discussion aurait pu être applicable pour ces CTMO.

Règle de fonctionnement portant sur la réalisation et la gestion de contrats

Pour cette règle de fonctionnement, le Cadre de gouvernance mentionne qu'il faut prendre en considération, tout au long du projet, notamment le partage de responsabilités, la gestion et le suivi des modifications et la vérification des travaux réalisés et des coûts réels aux fins de paiement. Nous avons observé qu'à la suite de l'octroi de contrat à la firme B pour préparer en 2013 les PFP et PFT, pour tous les appels d'offres faits à une étape ou une autre du processus menant à la construction des CTMO, les soumissions obtenues par la Ville étaient supérieures aux dernières estimations (voir le tableau 7).

Plus spécifiquement, nous nous sommes questionnés sur les raisons pouvant justifier un écart de près du double (87,2 %) et si le principe de cette règle de fonctionnement du Cadre de gouvernance a été suivi. Cet appel d'offres⁵⁵, remporté par la firme E avec la firme B en sous-traitance, portait sur des services professionnels en architecture et génie pour le lancement des appels d'offres du projet d'infrastructures de traitement des matières organiques. Le devis technique a été élaboré par le SE, tout comme l'estimation des coûts. Or, les services visés par cet appel d'offres sont (liste non exhaustive):

- de rédiger des PFT pour les bâtiments et l'aménagement des sites pour chacun des CTMO selon le format et le contenu usuel des PFT tout en considérant le PFP;
- d'identifier les critères d'intégration urbaine et architecturale de chaque CTMO;
- de réaliser l'évaluation d'un bâtiment existant sur le site du CTMO de l'arrondissement de Saint-Laurent et réaliser une analyse de la configuration du chemin d'accès;

⁵⁴ Id.

⁵⁵ Ligne du temps- C11.

- d'identifier sur le site du CTMO de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles les points de branchement et calculer les capacités des services;
- de réaliser les plans et devis conceptuels des bâtiments de tous les CTMO.

Il nous apparaît surprenant de voir que c'est le SE qui a élaboré ce devis technique et qui a fait l'estimation des coûts avant le lancement de l'appel d'offres. Nous nous serions attendus à ce que ce soit le SGPI qui soit responsable de ces activités en vue de la publication de cet appel d'offres. Notre questionnement est d'autant plus grand lorsque l'on consulte le sommaire décisionnel présenté au conseil d'agglomération pour autoriser néanmoins l'octroi du contrat. Selon ce qui y figure, l'écart total entre la soumission et son estimation est de 700 772\$, dont les 2/3 sont justifiés du fait que le SE avait évalué à 5 400 heures l'effort requis et que les 2 soumissions retenues évaluaient à 8 000 heures le temps nécessaire pour réaliser le mandat. Les écarts les plus importants en matière d'heures estimées étaient pour les plans concepts des bâtiments et pour les PFT des bâtiments. Il nous semble que le partage des responsabilités dans ce qui a amené à la réalisation de ce contrat a été déficient. De plus, bien que le SE soit le requérant dans ce projet global de CTMO, le SGPI, à titre d'exécutant, peut prendre la responsabilité de préparer les appels d'offres toujours en collaboration avec le Service de l'approvisionnement. Le Cadre de gouvernance mentionne que lorsqu'il y a des équipes multidisciplinaires provenant de différents services municipaux, les services « *assument pleinement leur leadership et leur responsabilité dans leur domaine* ». Les 3 autres appels d'offres figurant au tableau 7 ont été préparés et le coût des services estimé par le SGPI.

TABLEAU 7

Écart entre le prix de la plus basse soumission conforme et l'estimation de la Ville de Montréal

Nature du service recherché	Identifiant sur la ligne du temps à l'annexe 5.2.	Plus bas soumissionnaire conforme	Écart soumission / estimation de la Ville
Contrat pour le lancement des appels d'offres	C11	Firme E, avec la firme B en sous-traitance	+ 87,2%
Contrat en CCEE pour CTMO de Montréal-Est	C13	Exploitant B	+ 34,3% ^[a,b]
Contrat en CCEE pour CTMO de l'arrondissement de Saint-Laurent	C14	Exploitant B	+ 51,2% ^[a]
Contrat de contrôle de la qualité relié à la mise en œuvre des CTMO	C15	Firme B	+ 36,9% ^[c]

^[a] L'écart est celui avant que le SGPI revoie son estimation pour l'ajuster en fonction des paramètres et particularités de la plus basse soumission conforme.

^[b] N'ayant reçu qu'une seule soumission pour le CTMO Est, la Ville a également négocié avec le soumissionnaire pour qu'il revoie son prix. En fin de compte, l'écart entre le prix révisé et la dernière estimation de la Ville était de 31%.

^[c] L'écart est celui avant que des négociations n'aient lieu avec le soumissionnaire, menant à une révision du prix soumis et réduisant l'écart alors à 27,3% par rapport à l'estimation de la Ville.

3.1.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement et au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer, pour les futurs Centres de traitement des matières organiques, dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait, que l'estimation de contrôle des prix des soumissionnaires dans un appel d'offres est faite par des tiers distincts de ceux qui ont préparé les appels d'offres et les estimations détaillées de coûts, et ce, afin de se conformer au Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux.

3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement et au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer que les modèles financiers utilisés pour estimer les coûts de réalisation pour les futurs Centres de traitement des matières organiques dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait, ainsi que les hypothèses qui les appuient, sont validés par le Service des finances.

3.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement et au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer que le dernier estimé des coûts de réalisation pour les futurs Centres de traitement des matières organiques dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait est réalisé avant la date d'ouverture des soumissions, et ce, afin de se conformer à la *Loi sur les cités et villes*.

3.1.1.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement, pour les futurs Centres de traitement des matières organiques dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait, de déléguer les travaux de préparation des devis techniques et les estimations des coûts à la bonne unité d'affaires selon son expertise et de s'assurer du respect du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux.

3.1.2. Planification des projets de Centres de traitement des matières organiques

Dès 2008⁵⁶, le projet de traitement des matières organiques sur le territoire de Montréal était vu comme un seul projet composé de 4 CTMO (l'idée du CPP a été ajoutée par la suite). Le dossier d'affaires élaboré en 2012 présentait également le projet comme un tout en y incluant le CPP. Il y a une certaine logique à aborder ces CTMO dans un contexte de projet intégré, notamment en raison des interactions qu'ils peuvent avoir entre eux. En effet, le centre de compostage du CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) en plus de traiter les résidus verts et alimentaires du secteur, doit également traiter une partie du digestat⁵⁷ produit par le CTMO Sud (arrondissement de LaSalle). Le CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) quant à lui, traitera par compostage une partie du digestat du CTMO Sud et la totalité de celui du CTMO Est (Montréal-Est). Selon le cadre normatif du PTMOBC du gouvernement du Québec, le 2^e versement du financement qui représente 50% du total de la subvention est versé « dans les 90 jours suivant la réception [...] d'une preuve selon laquelle l'installation a été mise en exploitation ». Le 3^e et dernier versement (20% de la subvention) est quant à lui versé si au minimum 70% des unités d'occupation résidentielles sur le territoire de la Ville sont desservies par un service de collecte des matières organiques dans les 5 années suivant la mise en exploitation des installations. De plus, le gouvernement fédéral exige que l'approbation fédérale de principe du projet soit obtenue avant toute construction et octroi de contrat pour la construction des CTMO. Cette approbation a été obtenue le 10 mars 2017 à la suite de la finalisation du dossier du site du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles). Aussi, selon la dernière version de ce cadre normatif, datant du mois d'août 2017, la Ville devra également s'assurer que le CPP et les CTMO, à l'exception du CTMO Sud (arrondissement de LaSalle) soient en opération d'ici la fin 2022. Pour le CTMO Sud, la date fixée par le gouvernement pour la mise en opération est le 30 juin 2026. L'obtention de la pleine subvention des 2 paliers de gouvernement est donc tributaire, de par la nature même des exigences du PTMOBC et du gouvernement fédéral, de la réalisation de l'ensemble du projet intégré et non pas spécifique à la réalisation de chaque CTMO. Toutefois, il faut attendre la présentation du SE au CE d'octobre 2018 pour que la notion de risque de ne pas obtenir la pleine subvention pour les CTMO de la phase 1⁵⁸ en raison de délais de construction soit évoquée⁵⁹.

⁵⁶ Ligne du temps- C3.

⁵⁷ Produit issu de la digestion anaérobie des matières organiques qui, la plupart du temps, doit subir un traitement complémentaire par compostage ou autre pour être considéré comme biologiquement stable et hygiénisé.

⁵⁸ CTMO Ouest (Saint-Laurent), Est (Montréal-Est), Nord (Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) et le CPP de Montréal-Est.

⁵⁹ Dans le dossier d'affaires élaboré en 2012, il est question du risque de ne pas obtenir la subvention fédérale en raison du court délai pour obtenir la subvention et d'une correspondance que la Ville aurait reçue du gouvernement du Québec qui partageait la même inquiétude que le gouvernement fédéral.

Au début 2019, le CE avait accepté la recommandation du CCPE, sous présentation des faits par le SE, que seuls les CTMO Ouest et Est (arrondissement de Saint-Laurent et Montréal-Est) soient construits d'ici la fin 2021 et que tous les autres CTMO incluant le CPP soient replanifiés. Le mandat d'exécution confié au SE comportait également la tâche de négocier avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour « maximiser le montant de la subvention du PTMOBC »⁶⁰. Si la présentation de janvier 2019 faite au CE pour obtenir ce mandat d'exécution mentionne qu'il faille négocier avec ce ministère, il faut consulter la 25^e et dernière page des annexes de la présentation pour mesurer les impacts possibles selon le SE de ne mettre en service que 2 CTMO d'ici la fin 2021. Il considère que les subventions à obtenir pourraient n'être que de 43,7M\$ à 65M\$ comparativement à la pleine subvention de 130,3M\$ initialement prévue. Le risque de ne pas obtenir la pleine subvention de la part des gouvernements fédéral et provincial aurait dû, selon nous, être présenté de manière beaucoup plus explicite aux élus.

Au moment de nos travaux, soit près d'un an après que le CE ait mandaté le SE de négocier avec le gouvernement du Québec pour maximiser l'obtention des subventions, le SE n'a pas été en mesure de nous présenter de document ou de compte rendu de réunion avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour démontrer l'avancement des discussions et baliser cette plage de subventions que la Ville pourrait recevoir⁶¹.

Le tableau 8 présente l'évolution du nombre de CTMO envisagés par la Ville et du coût net pour leur réalisation en fonction des subventions attendues en date de l'obtention du mandat d'exécution en 2013, lors de l'autorisation par les élus de construire les CTMO Ouest et Est en 2019 et finalement en 2020, à la suite de nos travaux d'audit avec les évidences additionnelles obtenues du SE. Ainsi, entre 2013 et 2020, sur les 5 CTMO prévus, seulement 2 seraient réalisés, pour un coût net pour la Ville de près du double⁶², de ce qui avait été initialement prévu pour faire les 5 CTMO.

⁶⁰ Cette négociation avec le gouvernement du Québec concernait également la portion de la subvention fédérale comme la Ville n'interagit qu'avec le gouvernement provincial et ce dernier avec le gouvernement fédéral.

⁶¹ Suite à nos travaux, le SE a porté à notre attention des évidences obtenues en février 2020, d'un engagement du gouvernement du Québec à verser une subvention à la Ville, totalisant 101,6 M\$ pour la construction et l'exploitation des CTMO de Saint-Laurent et Montréal-Est, montant qui correspondait à la totalité de la subvention prévue par Québec pour l'ensemble du projet (68,5 M\$) et à 33,1 M\$ sur les 67,1 M\$ que le gouvernement fédéral prévoyait pour les 5 CTMO. Le gouvernement du Québec mentionnait avoir demandé au gouvernement fédéral de revoir cette coupure et d'accorder également la pleine subvention, mais qu'aucune décision en ce sens n'avait encore été obtenue.

⁶² En 2013, le coût net du projet pour la Ville pour la construction et l'exploitation de 5 CTMO devait se chiffrer à 107,1 M\$ (237,4 M\$ - 130,3 M\$) selon le meilleur scénario. En 2020, le coût net pour la Ville avec les subventions confirmées devrait atteindre 196,9 M\$ (298,5 M\$ - 101,6 M\$), mais pour seulement 2 CTMO.

TABLEAU 8

Évaluation du coût net du projet de 2013 à 2020 en raison de la réduction des subventions attendues

Date	Nombre de CTMO	Coûts totaux (en M\$)	Subventions prévues (en M\$)	Coûts nets supportés par la Ville (en M\$)	
2013	5, incluant le CPP	237,4 ^[a]	130,3 (provinciale et fédérale)	107,1	
2019	2 • CTMO Ouest (Arrondissement de Saint-Laurent) • CTMO Est – Montréal–Est	298,5 ^[b]	3 scénarios envisagés ^[c]	65 (provinciale) 0 (fédérale)	233,5
				43,7 à 47 (provinciale) 0 (fédérale)	254,8 à 251,5
				0 (provinciale et fédérale)	298,5
2020 ^[e]	2 • CTMO Ouest (Arrondissement de Saint-Laurent) • CTMO Est – Montréal–Est	298,5	Scénario actualisé	101,6 garanties (provinciale et une partie du fédéral)	196,9 ^[d]
				135,6 potentiellement (provinciale et fédérale)	162,9

^[a] Incluant notamment une provision de 14,8 M\$ pour les acquisitions de terrains pour les CTMO Sud et Ouest.

^[b] Le règlement d'emprunt demandé par le SE est au total de 330,8 M\$. L'écart de 32,3 M\$ s'explique pour l'acquisition, la décontamination et des travaux d'infrastructures civiles (égouts et chemin d'accès) pour les 3 autres CTMO qui ont été remis en planification.

^[c] Dans la présentation au CE pour une approbation des modifications de projet en janvier 2019, le SE évoque différentes situations possibles relativement à l'obtention des subventions. Le Bureau du vérificateur général (BVG) a résumé ces situations en 3 scénarios.

^[d] Au moment de déposer notre rapport à la Ville, le gouvernement fédéral ne s'était pas engagé à verser la totalité de la subvention initialement prévue. Selon une communication du gouvernement du Québec adressée à la Ville des négociations seraient toujours en cours entre les 2 paliers de gouvernement.

^[e] Évidence obtenue de la part du SE à la suite de nos travaux d'audit.

Source: SE, Présentation du dossier d'affaires au CE pour le point de passage en réalisation, janvier 2013.

SE, Présentation au CE pour une approbation des modifications de projet, janvier 2019.

Le fait que les 5 CTMO soient intégrés dans un projet unique soumis au PTMOBC limitait la capacité de la Ville à avancer plus rapidement certains CTMO. Du mois de mai 2013 au mois d'avril 2015, nous observons un ralentissement dans les travaux et les études préparatoires en vue de lancer les appels d'offres pour les CTMO. C'est durant cette période que la firme B doit produire le PFP et le PFT pour les CTMO avant que la firme D en fasse l'évaluation économique. Comme mentionné précédemment, le mandat de la firme D a été annulé en justifiant que les travaux pour produire uniquement le PFP par la firme B avaient été trop longs. Nous nous questionnons à savoir si advenant que des mandats distincts eussent été octroyés par CTMO pour produire le PFP et le PFT, il aurait été possible d'accélérer le processus et d'entreprendre les estimations de coûts au fur et à mesure que le PFP et le PFT de chaque CTMO auraient été prêts. Nous nous questionnons également à savoir dans quelle mesure le changement de site de l'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles pour le CTMO Nord peut avoir impacté l'ensemble du projet et le calendrier de réalisation de tous les CTMO et non seulement celui du CTMO Nord. Or, comme le SE n'a pas présenté de demande de modification au CE lors du changement de site pour ce CTMO, nous n'avons pas eu d'évidence qu'il y a eu une réévaluation complète de l'incidence de ce changement de site sur le calendrier de l'ensemble du projet.

L'exigence du PTMOBC pour l'obtention de la subvention est que 70 % des unités d'occupation résidentielles sur le territoire de la Ville soient desservies par un service de collecte des matières organiques en vue de leur valorisation dans les 5 années suivant la mise en œuvre des installations. Il va donc dans un premier temps mettre en place les outils de collecte (les bacs bruns) pour suffisamment de logements et ensuite d'avoir accès à des infrastructures pour traiter les matières collectées. Si en 2013 il était prévu pour les 4 CTMO (excluant le CPP) d'avoir une capacité annuelle de traitement de 199 000 tonnes de matières organiques, la décision prise par le CE en janvier 2019 de ne construire que 2 CTMO donne une capacité à la Ville de 110 000 tonnes par an. Avec le recul, considérant que le gouvernement du Québec a octroyé la pleine subvention et ces 2 CTMO offriront une capacité de traitement suffisante relativement au taux de récupération dans les prochaines années des matières organiques auprès d'au moins 70 % des unités d'occupation, il y a lieu de se questionner à savoir si le projet des CTMO comme présenté initialement dans le cadre du PTMOBC n'était pas trop ambitieux. Nous nous questionnons s'il n'aurait pas été plus prudent pour la Ville, mais à la fois judicieux et efficace, de débiter par un projet plus petit, de le réaliser rapidement et d'obtenir une pleine subvention, et par la suite, de revenir avec une seconde phase pour augmenter la capacité de traitement de la Ville.

3.1.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement, avant de poursuivre avec les projets des trois Centres de traitement des matières organiques qui n'ont pas encore été approuvés, de faire une analyse coûts-bénéfices et une analyse de risques financiers afin de déterminer s'il est plus avantageux pour la Ville de Montréal de réaliser ces futurs Centres de traitement des matières organiques sous la forme de trois projets distincts plutôt qu'un seul projet englobant, et ce, afin de minimiser les interactions en lien avec l'élaboration et la gestion des projets et ainsi favoriser la mise en œuvre de chaque Centre de traitement des matières organiques dans les meilleurs délais.

3.2. Mécanismes de suivi de l'avancement des projets

Afin de favoriser le succès d'un projet, un suivi rigoureux doit être effectué depuis son démarrage jusqu'à la clôture du projet. Selon les bonnes pratiques de gestion de projet dans le secteur public⁶³, la performance d'un projet se mesure par le respect de trois objectifs, soit les coûts, les délais et le contenu, c'est-à-dire la satisfaction des besoins et la conformité aux exigences. Toute modification dans un de ces objectifs aura des répercussions sur les autres. C'est ainsi qu'il est important de documenter les changements apportés à un projet et d'évaluer en continu les différents risques qui y sont associés afin de prendre des décisions éclairées en temps opportun.

Selon le Cadre de gouvernance, un bureau de projet sectoriel, distinct de l'unité de laquelle relève le chef de projet, doit être mis en place, notamment pour s'assurer du suivi aux points de passage du projet, notamment quant au respect du Cadre de gouvernance, aux estimations de coûts, à l'évaluation financière, aux addendas, aux produits livrables, aux critères d'évaluation du projet et à la gestion de l'information. Un tel bureau sectoriel a également pour rôle de soutenir les systèmes et procédures de gestion de projet. Or, le SE n'a pas un tel bureau de projet sectoriel, contrairement au SGPI, qui agit comme exécutant, qui en a un. Selon le SE, il avait été jugé qu'il n'était pas nécessaire alors d'en avoir un en plus de celui du SGPI. Le SE s'est également appuyé sur les outils de suivi mis à sa disposition par le BPPI, notamment la matrice de gestion des risques et le tableau des parties prenantes, deux outils que l'on retrouve dans le modèle de base du DAP élaboré par le BPPI. Malgré le support du BPPI, notamment par ses outils, et la présence d'un bureau de projet sectoriel au SGPI, nos travaux d'audit nous ont permis d'identifier deux volets de la gestion de projet et du suivi d'avancement qui n'ont pas été élaborés tout au long du projet. Ces volets sont exposés dans les deux sous-sections suivantes.

⁶³ « La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique – Guide méthodologique », Infrastructure Québec.

Suivi des modifications majeures du projet

Les bonnes pratiques en gestion de projet considèrent qu'il est essentiel de colliger dans un registre l'ensemble des modifications ayant eu lieu durant le cycle de vie d'un projet. Cette gestion des changements constitue un élément clé dans la gestion des risques d'un projet. Il est alors de la responsabilité du gestionnaire du projet d'évaluer les incidences possibles des changements avant de les autoriser ou d'aller chercher les autorisations requises.

Le Guide d'élaboration du DAP conçu par le BPPI mentionne que ce DAP est évolutif et qu'il doit être présenté aux comités de gouvernance lors des points de passage (du démarrage à la planification et de la planification à l'exécution), mais également lorsque toute autre modification majeure est apportée au projet. En mars 2014, le BPPI présentait au CE le processus d'approbation et de coordination des projets d'envergure dans lequel il revenait également sur cette nécessité pour un service requérant, en cours d'exécution, de représenter aux comités de gouvernance un DAP révisé si le projet devait subir des modifications majeures par rapport aux conditions de réalisation définies dans le mandat d'exécution. Selon le SE, si l'impact d'un changement n'a pas d'incidence sur le calendrier ou de moins 10 % sur les coûts du projet, il n'est pas nécessaire d'obtenir un nouveau mandat d'exécution.

Rappelons que le SE a obtenu initialement le mandat d'exécution pour le projet intégré des CTMO au début 2013⁶⁴. Par la suite, comme présenté au tableau 4, le SE a présenté 3 DAP révisés aux comités de gouvernance en vue d'obtenir de nouveaux mandats d'exécution en raison de changements majeurs dans le projet, en 2017, 2018 et 2019. Chaque fois, la modification majeure était en lien avec une augmentation des coûts estimés du projet qui dépassait le seuil de tolérance de 10 %.

Toutefois, un changement majeur a été apporté au projet entre la fin de 2013 et une date indéterminée en 2014⁶⁵, alors que le CTMO Nord qui était envisagé au CESH a été relocalisé dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles. Il s'agirait d'une décision, selon le SE, qui ferait suite à une promesse durant la campagne électorale municipale de 2013. Le site du CESH avait pourtant fait l'objet d'une consultation publique et d'une recommandation favorable de l'Office de consultation publique de Montréal ainsi que de l'élaboration du PFP par la firme B en 2013⁶⁶. Or, ce changement de site a nécessité une nouvelle consultation publique à l'automne 2014 (le rapport a été produit par l'Office de consultation publique de Montréal en février 2015), où l'Office de consultation publique de Montréal soulignait « l'absence d'une concertation préalable transparente avec le milieu qui aurait favorisé l'acceptation sociale et qui aurait permis aux trois installations de traitements des matières organiques du secteur Est [CTMO Est (Montréal-Est), CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles), CPP] d'avoir un effet structurant sur les efforts de revitalisation économique du secteur ». Un ingénieur du SE a également dû reprendre des travaux pour ajuster le PFP du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-

⁶⁴ Ligne du temps- DAP1.

⁶⁵ Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir une date précise de la part du SE pour cet événement.

⁶⁶ Ligne du temps- C9.

aux-Trembles) en s'inspirant de celui du CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) dont l'opération de compostage sera entièrement à l'intérieur comme pour le CTMO Nord contrairement à ce qui aurait dû être fait au CTMO du CESH (compostage partiellement à l'extérieur). De plus, selon un document présenté par le SE au CE en avril 2017 pour obtenir un nouveau mandat d'exécution étant donné que le projet avait significativement évolué, un coût additionnel de 12 M\$ était attribué au changement de site pour le CTMO Nord, ce qui représentait une augmentation de 5,4% comparativement à l'estimation précédente du projet faite en 2012 et présentée au CE au début 2013. Ce changement engendrait également une modification dans la portée du projet comme le CTMO Nord passait d'un mode CC+EE à CCEE. Selon la règle que doit suivre le SE, soit de présenter une nouvelle demande d'approbation de projet que si l'écart économique est de plus de 10% (nous n'avons pas retracé de directive officielle à la Ville justifiant cette façon de faire), il fût justifié de ne pas avoir effectué une telle présentation aux comités de gouvernance avant 2017. Il n'en demeure pas moins que le SE estime que ce changement de site a induit un retard dans l'ensemble du projet de 2 ans. Rappelons que l'élaboration des CTMO est faite en parallèle selon le même calendrier à l'exception du CTMO Sud (arrondissement de LaSalle). Avant ce changement de site, le dernier échéancier officiel avait été présenté au CE en janvier 2013 avec une date de début d'opération de tous les CTMO pour la fin 2016 (à l'exception du CTMO Sud pour 2021). Or, en imposant un changement de site autour de 2014 impliquant une nouvelle consultation publique dont le rapport était attendu au début 2015, il était à notre avis impossible de respecter un tel échéancier dont les lancements d'appels d'offres étaient planifiés pour 2013-2014, soit exactement au moment où la décision de changer le site a été prise. Lors de la présentation au CE d'avril 2017, la date de mise en service était alors repoussée à 2020 (2024 pour le CTMO Sud). Considérant que la Ville devait mettre tous les CTMO en service d'ici la fin 2019 initialement pour obtenir les subventions du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, à l'exception du CTMO Sud (arrondissement de LaSalle), l'impact appréhendé sur l'échéancier du projet et la conséquence sur le risque de perte de la subvention auraient dû être suffisamment importants pour être présentés aux comités de gouvernance dès 2014. Ceci aurait permis d'officialiser les conséquences, les risques et les enjeux en lien avec le changement de site et ainsi assurer une gestion transparente du projet. De plus, aucun registre des changements n'est tenu dans le cadre de la gestion de ce projet par le SE. Un tel registre aurait permis à ce service de concilier par écrit cette décision de déplacer le site du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles), de documenter la date, la nature et le justificatif de tout changement, grand ou petit, ainsi que l'analyse qui a été faite de l'impact d'autoriser ou non le changement.

Gestion des risques

La section *Risques, opportunités, hypothèses et contraintes du projet* dans le Guide d'élaboration du DAP mentionne que dans le DAP, il n'est nécessaire d'énumérer que les principaux risques et opportunités, c'est-à-dire ceux qui sont majeurs. Or, pour être en mesure d'énumérer ces risques majeurs, il faut avoir fait en amont un travail rigoureux d'identification et de priorisation des risques. Selon les bonnes pratiques en gestion de risque dans les grands projets publics⁶⁷, en plus d'identifier les risques qui pourraient avoir un impact sur le projet, et ce, à tout moment dans le cycle de vie du projet, il faut ensuite :

- analyser qualitativement les risques (importance des risques sur l'atteinte des objectifs du projet);
- quantifier les impacts des risques sur l'atteinte des objectifs;
- planifier les réponses aux risques en élaborant des stratégies pour exploiter les opportunités et limiter les menaces en réduisant la probabilité de matérialisation des risques, l'ampleur de leur impact ou les deux;
- suivre et maîtriser les risques en mettant à jour en continu le registre des risques.

Cette idée de suivi en continu des risques est également abordée dans le Guide d'élaboration du Dossier⁶⁸ d'approbation de projet (DAP) en mentionnant qu'une évaluation des risques doit « être faite selon un processus itératif durant toute la durée du projet et selon les méthodes propres à l'analyse de risques [et que] tous les risques doivent être accompagnés d'une évaluation de leur importance ainsi que de la manière d'en assurer le suivi ».

Du côté du SE, nous avons obtenu les registres de risques pour les cinq CTMO qui avaient été élaborés en 2012 en vue de produire le dossier d'affaires. Ces registres des risques suivent essentiellement les bonnes pratiques en identifiant pour chaque risque sa probabilité d'occurrence, son importance et donc la valeur du risque inhérent, puis les mesures de mitigation à mettre en place et finalement la valeur du risque résiduel. Nous avons également obtenu le registre des risques élaboré par le SGPI pour le volet infrastructure du projet.

⁶⁷ «La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique – Guide méthodologique», Infrastructure Québec.

⁶⁸ Ce guide fut élaboré par le BPPI en 2012. Bien que des modifications y aient été apportées jusqu'en 2015, la section concernant la gestion des risques n'a pas fait l'objet de modification après 2012.

Bien que des registres de risques aient été élaborés, seulement 6 risques sur les 14 figurant dans ces registres ont été inscrits dans le dossier d'affaires initial préparé en 2012 en vue de la première présentation au CE en 2013, et ce, sans qu'il s'agisse nécessairement des risques évalués comme étant les plus critiques et sans que de l'information qualitative ou quantitative soit divulguée dans ce document. Il était question alors du risque :

- d'absence de la subvention fédérale;
- de non-acceptabilité sociale;
- de faible participation des citoyens à la collecte sélective des matières organiques;
- d'un faible volume de matières organiques en provenance des industries, des commerces et des institutions;
- d'une répartition inadéquate des collectes entre les arrondissements et les villes liées;
- de la non-obtention d'une certification et d'un prix de vente pour le compost.

Quant aux mesures de mitigation pour minimiser l'occurrence de ces risques ou en atténuer les impacts, elles sont très générales ou alors n'ont pas encore été mises en application par le SE, ce qui fait que ces risques ne sont pas contrôlés. Par exemple, pour le risque d'absence de subvention du fédéral, le SE mentionne que des démarches ont été entreprises avec le gouvernement. Pour contrôler le risque d'un faible volume de matières organiques en provenance des industries, des commerces et des institutions, le SE mentionne que des ententes devraient être signées avec des institutions publiques et parapubliques avant le début de la construction des CTMO. Il n'y avait donc pas de garantie, au moment de produire ce dossier d'affaires, que ces risques seraient dans les faits contrôlés.

De 2013 à 2017, aucune nouvelle présentation n'a été faite à un comité de gouvernance et nous n'avons pas eu d'évidence que ces registres des risques ont été mis à jour durant cette période. Il faut attendre la nouvelle présentation au CE faite en avril 2017 dans le but d'obtenir un nouveau mandat d'exécution pour qu'une mise à jour des risques soit faite. Cette fois, le SE présente quatre risques dont un seul peut s'apparenter aux risques de 2013, soit un risque sur la croissance de la quantité de matières organiques à traiter. Deux nouveaux risques portent sur un délai uniquement pour la phase 2 du projet ou pour sa non-réalisation. Un quatrième risque est simplement intitulé « Risque de conception, de construction et d'entretien » sans précision sur la nature réelle de ces risques. De plus, la mesure de mitigation pour le risque associé à la croissance de la quantité de matière à traiter, soit l'implantation des infrastructures en deux phases, devient à son tour un risque, soit celui de ne pas réaliser la phase 2. De plus, le document ne fait pas la démonstration que la mesure de mitigation qui est présentée pour ce risque permet de le contrôler. À titre de mesure de mitigation, il est simplement inscrit « Expropriation du terrain LaSalle pour la phase 2 ». Ces quatre risques et mesures de mitigation sont présentés, sans qu'il y ait de qualification ou de quantification de la probabilité d'occurrence et de l'impact des risques. Pourtant, trois mois avant

cette présentation au CE, le SGPI avait produit et transmis au SE un registre de gestion des risques contenant huit risques. Or, sur les trois risques inhérents les plus importants en matière de criticité, seul un risque est présenté au CE par le SE.

De plus, nous notons l'absence de suivi dans les risques. Par exemple, en 2013, le SE abordait le risque de non-acceptabilité sociale dans le projet. Le registre des risques du SGPI en 2017 identifiait également ce risque avec un niveau de criticité pour le risque inhérent parmi les plus élevés et comme étant le deuxième plus élevé en matière de risque résiduel (risque en considérant les mesures de mitigation). Or, la présentation faite au CE n'aborde pas ce risque. Le risque sur l'obtention d'une certification sur la qualité du compost, abordé en 2013, n'est plus mentionné en 2017. En l'absence d'un registre des risques tenu par le SE, il est impossible d'identifier les raisons justifiant que ce risque ne soit plus mentionné. Un tel registre aurait permis de savoir si c'est parce que le risque n'existe plus ou parce qu'il existe d'autres risques plus critiques maintenant.

En octobre 2018, alors que le SE refaisait une présentation au CE pour obtenir de nouveau un mandat d'exécution en raison de modifications majeures au projet, seulement trois risques étaient présentés. Nous n'avons pas eu d'évidence que le registre des risques du point de vue du SGPI a été mis à jour et transmis au SE. Aucun risque en lien avec la construction des CTMO n'est présenté. De plus, les risques présentés par le SE ne sont plus des risques, mais des évidences, des constats. Par exemple, il est question de « *dépasser l'échéance du cadre normatif en vigueur de la subvention PTMOBC pour la phase 1* ». Or, au moment de faire cette présentation, le gouvernement du Québec s'était entendu avec les municipalités pour reporter à 2022 la date de mise en service des centres de compostage ou de biométhanisation. Le SE pour sa part souhaitait obtenir du CE un mandat d'exécution pour la mise en service des CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) en 2021, tout en repoussant à 2024, soit après la date limite envisagée par Québec, pour le CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) et pour le projet pilote de Montréal-Est. Le dépassement de la date butoir de 2022 devient donc ainsi pratiquement une certitude pour laquelle le SE aurait dû obtenir des garanties de la part du gouvernement du Québec quant au maintien de la subvention.

Finalement, aucun risque n'a été présenté au CE lors de la dernière présentation pour un nouveau mandat d'exécution que nous avons examinée, soit en janvier 2019.

Sur la base de ces constats, nous considérons que la notion de gestion de risques est mal comprise par le SE et par le SGPI. En effet, très peu de risques ont été présentés aux comités de gouvernance par le SE de 2012 à 2019 alors qu'il s'agissait d'un projet de plusieurs centaines de millions de dollars n'ayant jamais été réalisé à la Ville, implanté sur plusieurs sites, avec des dates butoirs importantes à respecter pour maintenir des subventions et en employant des technologies peu connues au Québec. De plus, l'absence d'une mise à jour régulière de ces registres par le SE et par le SGPI ne permet pas de faire la démonstration, comme l'exige les bonnes pratiques en gestion de projets, que la gestion des risques est faite en continu pour ce projet.

3.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement de se doter d'outils pour suivre les changements du projet et en documenter les raisons et les incidences que ces changements soient mineurs ou majeurs, et ce, afin de se conformer au processus d'approbation et de coordination des projets d'envergure et aux bonnes pratiques en matière de gestion de projets.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement et au Service de la gestion et de la planification immobilière de procéder à une mise à jour en continu du registre des risques associés au projet et d'informer les comités de gouvernance de tout changement important à cet effet, et ce, afin de se conformer au Guide d'élaboration du Dossier d'approbation de projet.

3.3. Reddition de comptes

La reddition de comptes dans le cadre du projet intégré des CTMO prend différentes formes qu'il s'agisse d'une reddition de comptes interne au SE, du SGPI au SE à titre d'exécutant s'adressant au requérant, du SE au BPPI, ou encore du SE aux comités de gouvernance dans le cadre du processus d'approbation des projets d'envergure soumis au Cadre de gouvernance. Dans les deux premiers cas, nous avons eu les évidences de cette reddition de comptes. Nous avons eu également l'évidence que le SE procède trimestriellement à un transfert d'information relativement à l'avancement du projet conformément aux exigences du BPPI. Nous nous penchons dans cette section sur la reddition de comptes faite dans le cadre du processus d'approbation de projet aux comités de gouvernance.

Reddition de comptes du Service de l'environnement vers les comités de gouvernance

Comme mentionné précédemment, le SE a présenté le projet au CE en janvier 2013 afin d'obtenir un mandat exécution⁶⁹. Des présentations ont par la suite été faites en 2017, 2018 et 2019⁷⁰ pour obtenir de nouveaux mandats d'exécution en raison de modifications majeures au projet. Il s'agit ici d'une forme de reddition de comptes du SE au CE. Bien que trimestriellement le promoteur d'un projet d'envergure doive faire état au BPPI du respect du calendrier du projet, du budget total et de la portée du projet au moyen d'un code de couleur, le tableau de suivi du BPPI ne présente aucune reddition de comptes en ce sens par le SE pour les trimestres allant de novembre 2015 à la fin de la période visée par notre audit, et ce, bien que le projet des CTMO y figure.

⁶⁹ Ligne du temps- DAP1.

⁷⁰ Respectivement les lignes du temps- DAP2, DAP3 et DAP4.

Comme la dernière présentation est celle qui a autorisé l'octroi des contrats pour la construction des CTMO Est et Ouest (Montréal-Est et arrondissement de Saint-Laurent, respectivement), nous nous sommes attardés à examiner la qualité et la complétude de l'information fournie au CE.

Dans cette dernière présentation de 2019, le SE explique les écarts entre le prix soumis par le plus bas soumissionnaire conforme et l'évaluation de la Ville notamment par les « *conditions actuelles (2018) du marché de la construction [qui sont] différentes par rapport au moment de l'estimation (2016)* ». Or, selon les données que nous avons obtenues du SE et du SGPI, ce dernier a procédé à une estimation des coûts du projet en 2016, puis une seconde fois en 2018 (juste après les ouvertures des soumissions, voir la section 3.1.1.). Comme présenté au tableau 9, les estimations que le SE a présentées au CE de janvier 2019 concordent avec l'estimation faite par le SGPI en 2018 et non pas avec celle de 2016. Or, une des modifications dans l'estimation de 2018 par rapport à celle de 2016 est justement l'ajout d'une surchauffe du marché de 3 % par rapport à l'estimation de 2016. Il nous apparaît donc que le SE présente aux élus en 2019 le prix soumis et l'estimé de la Ville de 2018, mais s'appuie sur l'estimation de 2016 pour expliquer l'écart entre le prix du plus bas soumissionnaire et l'estimation.

Le SE mentionne de plus que des équipements additionnels « *sont justifiés par des exigences sévères sur la gestion des odeurs qui obligent le soumissionnaire à intégrer des mesures de mitigation du risque* ». Il faut rappeler que les soumissionnaires se doivent de respecter les exigences figurant aux documents d'appel d'offres publiés par la Ville. L'incidence de ces exigences, dont le fait d'avoir des mesures de mitigation du risque, aurait dû avoir été prise en considération lors de l'estimation des coûts du projet par le SGPI puisque les nouvelles exigences du ministère étaient connues depuis 2017, alors que les estimations ont été revues en 2018.

TABLEAU 9

Prix le plus bas soumis et évaluation des coûts du projet par le SGPI (en M\$, incluant les taxes nettes)

Phase du projet	CTMO Ouest – Arrondissement de Saint-Laurent				CTMO Est – Montréal-Est			
	Prix soumis ^[a]	Évaluation des coûts du projet par le BVG			Prix soumis ^[a]	Évaluation des coûts du projet par le BVG		
		Présentée au comité exécutif – janvier 2019 ^[a]	Données de mai 2018 ^[b]	Données de décembre 2016 ^[b]		Présentée au comité exécutif – janvier 2019 ^[a]	Données de juin 2018 ^[b]	Données de décembre 2016 ^[b]
Conception								
Construction	132,7	78,2	80,5	65,4	121,5	73,4	73,9	68,9
Entretien								
Exploitation	25,6	26,8	24,3	24,3	31,1	40,1	40,1	40,1
Total	158,3	105,0	104,8	89,7	152,6	113,5	114,0	109,0

^[a] Valeurs présentées au CE lors de la présentation pour une approbation des modifications de projet.

^[b] Compilation des coûts faite par le BVG de la Ville sur la base des documents obtenus du SE et du SGPI.

Le fait que le marché soit « composé d'un faible nombre de joueurs qualifiés et reconnus » a également été évoqué par le SE dans sa présentation au CE de janvier 2019 pour expliquer une partie de l'écart entre l'estimation de la Ville et les soumissions reçues. Selon le sommaire décisionnel⁷¹ pour l'octroi de contrat pour la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien du CTMO Est (Montréal-Est), sur les 55 preneurs du cahier des charges, la Ville a évalué que seulement 5 des 11 exploitants avaient l'expertise pour soumissionner (les autres preneurs étaient une organisation gouvernementale, d'autres municipalités, des fabricants d'équipements, des entrepreneurs généraux, mais sans expertises en exploitation, des firmes de professionnels). En fin de compte, la Ville n'a reçu qu'une seule offre conforme pour cet appel d'offres. S'il est vrai que le marché semble limité pour ce type de projets, il faut toutefois rappeler qu'en 2012 la firme C avait conclu dans son sondage du marché qu'il y avait un « certain attrait du marché envers les cinq projets envisagés par la Ville ». La firme concluait son rapport en recommandant à la Ville de « confirmer les conclusions obtenues lors du sondage [en poursuivant] les entretiens ou [en procédant] à un sondage élargi par écrit » étant donné que « plusieurs répondants [avaient] émis des réserves sur certains aspects » du projet de la Ville et que « selon les choix

⁷¹ Sommaire décisionnel 1190749001.

de la Ville, il serait possible que certains éléments viennent réduire l'attrait du marché». Le SE n'a pas donné suite à cette recommandation de la firme C en 2012. Il nous apparaît alors difficile de justifier par la suite qu'il y avait peu de joueurs sur le marché.

Finalement, le SE explique également dans sa présentation au CE de janvier 2019 que l'écart de coûts entre l'estimation de la Ville et les soumissions reçues pour les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) est dû à la « non prise en compte des variations du taux de change dans les estimations du fait de la volatilité observée et de la difficulté d'anticiper les lieux de fabrication des fournisseurs de technologies ». Le SE parlait alors d'une variation du taux de change de 20 % pour l'euro par rapport au dollar canadien et de 24 % pour le dollar américain par rapport au dollar canadien. Toutefois, une précision est faite relativement à cette variation importante dans le taux de change à la page 55 à la 16^e annexe du document qui a été présenté au CE. Cette variation n'est pas calculée depuis la dernière estimation des coûts du projet faite par le SGPI (mai et juin 2018), mais entre 2010 et 2018. Étant donné que ces dernières estimations ont été faites au même moment que la réception des soumissions, voire même quelques jours après, il n'y aurait pas lieu de justifier une variation dans le taux de change pour expliquer une partie de l'écart.

Sur la base de ces différents constats en lien avec l'explication fournie en janvier 2019 au CE pour justifier l'écart de coûts pour les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) entre l'estimation de la Ville et la soumission la plus basse obtenue, nous considérons que le SE n'a pas fourni une information exacte et complète aux fins de sa reddition de comptes.

Présentation des options au comité exécutif

Lors de la dernière présentation au CE par le SE pour obtenir un nouveau mandat d'exécution en raison de changements majeurs (janvier 2019⁷²), 3 options ont été présentées aux élus :

- Option 1: Annuler les appels d'offres et les relancer;
- Option 2: Annuler les appels d'offres et lancer des appels d'offres pour le traitement et la valorisation des matières sans infrastructure appartenant à la Ville;
- Option 3: Octroyer les contrats associés aux infrastructures de traitement des matières collectées et annuler le contrat pour le CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles).

Le SE recommandait au CE dans cette présentation l'option 3. Nous constatons que les options 1 et 2 ne sont pas quantifiées et donc pas suffisamment évaluées. Par exemple, pour l'option 1, il est fait mention qu'il y aurait un « *risque d'augmentation des coûts (inflation, taux de change, etc.)* » sans que cette augmentation ne soit

⁷² Ligne du temps- DAP4.

chiffrée. Le SE mentionne que cette même option pourrait nécessiter de réduire les exigences techniques du projet sans toutefois évoquer ce qui serait possible et comment ceci permettrait d'ouvrir le marché. Pour l'option 2, il est mentionné dans la présentation qu'il y a « *peu de capacité de traitement actuellement disponible ou en développement* » dans la grande région de Montréal. Outre une carte présentant au début de la présentation où vont les quantités actuelles, aucune information n'est fournie aux élus pour appuyer cet argument de capacité de traitement limitée. Le SE mentionne également qu'il y aurait une « *absence de maîtrise de la qualité des extrants par la Ville* » et une « *absence de maîtrise des impacts environnementaux* ». Aucune information additionnelle n'est fournie aux élus pour appuyer ces affirmations. Aucun avantage n'est présenté pour chacune des options 1 et 2. Pour l'option 3, celle que le SE recommande, les avantages sont présentés cette fois-ci. Il est fait mention que l'option « *nécessite l'utilisation de contrats privés pour la gestion de la capacité manquante et la sécurisation contractuelle de ces capacités* » sans toutefois préciser ce que représentent ces quantités à traiter à l'externe. Alors que les options 1 et 2 évoquent différents risques, l'option 3 n'en évoque aucun. Il y a pourtant un risque que la Ville n'obtienne pas la subvention du gouvernement du Québec en raison des retards encourus. Mais plutôt que de parler de risque, le SE mentionne dans sa présentation qu'il faudra faire une « *demande de négociation avec le MELCC [ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques] pour maximiser le montant de la subvention et pour modifier le calendrier de réalisation* ». Pour ce qui est de la subvention du gouvernement fédéral, la présentation aux élus n'en fait aucunement mention. Pourtant, lors de nos travaux d'audits, le SE nous a mentionné que le gouvernement fédéral considère la subvention pour le projet global des cinq CTMO et que le report, voire la non-réalisation de trois des cinq CTMO pourrait signifier la perte de la totalité de cette subvention.

Nous n'avons pas eu l'évidence de la part du SE que les options 1 et 2 ont été analysées au-delà de ce qui est présenté aux élus. Il s'agit pourtant d'une décision importante que le CE devait prendre. Nous nous serions attendus à ce qu'une analyse complète et équivalente pour les trois options soit faite. Il ne s'agit pas alors d'une reddition de comptes permettant aux élus de prendre une décision éclairée.

3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement de mettre en place des mécanismes permettant de s'assurer auprès des équipes multidisciplinaires concernées de la complétude et de l'exactitude de toutes les informations présentées aux comités de gouvernance, et ce, afin que ces derniers puissent prendre des décisions éclairées en toute connaissance de cause.

3.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement de mettre en place, pour les futurs Centres de traitement des matières organiques dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait, des mécanismes permettant de présenter les options aux comités de gouvernance sur une base comparable en matière de risques, de coûts d'échéanciers, et ce, afin que ces comités puissent prendre des décisions éclairées.

4. Conclusion

Afin de répondre au Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010–2014 (PDGMR), le Service de l'environnement (SE) de la Ville de Montréal (la Ville) a eu, dès le début 2013, l'autorisation du comité exécutif (CE) de la Ville d'entreprendre les travaux requis pour aller en appel d'offres pour sélectionner des entrepreneurs et exploitants pour 4 Centres de traitement des matières organiques (CTMO) et 1 Centre pilote de prétraitement (CPP). Ce Plan directeur répondait au Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Montréal qui visait l'autonomie régionale dans la gestion des matières résiduelles. Préalablement à cette autorisation du CE, le SE travaillait depuis au moins 2006 à la réalisation de diverses études exploratoires pour identifier les meilleures options, autres que l'enfouissement, pour gérer les matières organiques. En 2008, la première évaluation pour la réalisation des 4 CTMO envisageait un investissement nécessaire de 115 millions de dollars (M\$) et la possibilité d'avoir au moins 3 centres en opération dans les 5 prochaines années.

10 ans plus tard, en 2018, l'investissement requis était passé à 589 M\$ et aucun CTMO n'était encore en construction. Les études préliminaires ont notamment été plus complexes et une décision a été prise pour qu'un CTMO soit relocalisé engendrant de nouvelles études et 1 consultation publique additionnelle. En 2019, le CE de la Ville a autorisé l'octroi de 2 contrats pour la réalisation en mode conception – construction – entretien exploitation pour les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) pour 298,5 M\$ (excluant les coûts de décontamination). La décision impliquait également de replanifier la réalisation des 2 autres CTMO et du CPP à des dates ultérieures non déterminées.

Devant ce constat global de dépassement de coûts pour au final obtenir moins d'infrastructures (2 CTMO comparativement à 5) qu'initialement prévue et le risque de ne pas obtenir la pleine subvention du gouvernement fédéral (33,1 M\$ au lieu de 67,1 M\$) en raison de cette modification au projet initial, et considérant que le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux (ci-après le « Cadre de gouvernance ») n'a pas été entièrement suivi, et que le suivi et les différentes redditions de comptes sont incomplètes, nous concluons que le projet de construction des CTMO ne s'est pas effectué en suivant un processus suffisamment rigoureux et n'a pas fait l'objet d'un suivi adéquat auquel on devrait s'attendre pour un projet d'une telle complexité et envergure. C'est dans ce contexte que nous recommandons entre autres à la Ville de :

- s'assurer que le Cadre de gouvernance est suivi et appliqué adéquatement par tous les services devant intervenir dans le projet;
- évaluer la pertinence de scinder la réalisation des futurs CTMO en projets distincts afin d'éviter que tout retard ou délai dans l'élaboration des devis techniques ou dans la conception et la construction d'un CTMO n'impacte la réalisation des autres CTMO et l'obtention de la subvention;
- s'assurer que toutes les modifications dans le projet sont documentées et que les modifications majeures sont présentées aux comités de gouvernance pour obtenir les autorisations à poursuivre le projet;

- faire un suivi en continu et selon les meilleures pratiques de risques potentiels du projet et des mesures de mitigation à mettre en place afin d'en réduire la probabilité d'occurrence ou la gravité en cas de matérialisation d'un risque;
- s'assurer de faire une reddition de comptes rigoureuse aux comités de gouvernance en justifiant notamment les écarts entre les prix soumis et les estimations de la Ville en se basant sur les hypothèses retenues pour faire les dernières estimations, et ce, de manière complète et exacte;
- d'analyser, en vue de faire une recommandation aux comités de gouvernance, dont le CE, les différentes options en considérant pour chacune d'elles les avantages et les inconvénients.

Sans avoir pu identifier l'ensemble des raisons expliquant l'augmentation des coûts pour la réalisation de ces CTMO et le décalage par rapport au calendrier permettant d'obtenir les pleines subventions provinciales et fédérales, nous sommes d'avis qu'un suivi plus rigoureux des meilleures pratiques en gestion de projet aurait permis d'éviter, ou à tout le moins de gérer de manière proactive, plusieurs des éléments qui ont forcé le SE à modifier le projet et obtenir de nouvelles autorisations pour sa poursuite auprès du CE.

5. Annexes

5.1. Objectif et critères d'évaluation

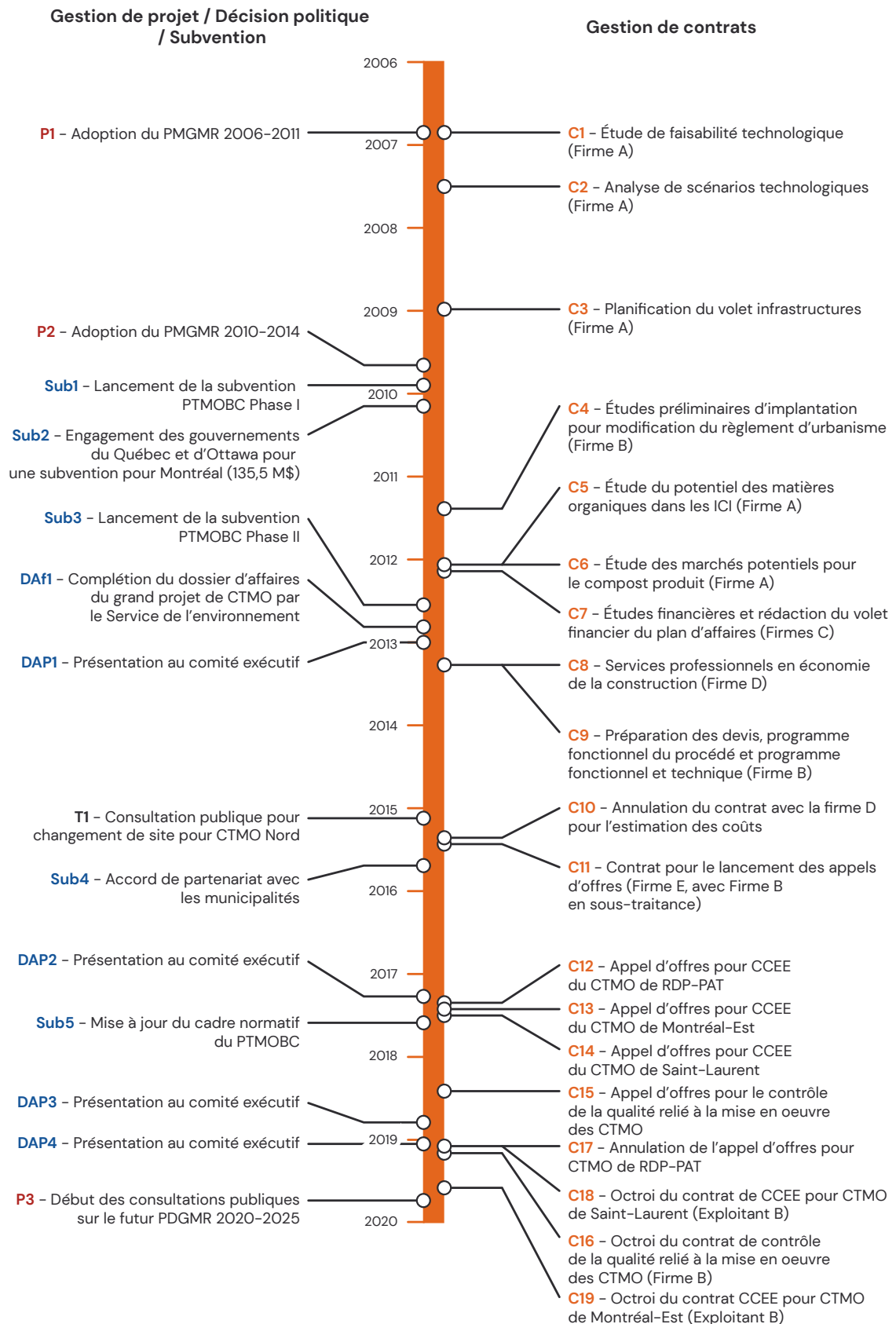
Objectif

S'assurer que la gestion des projets de construction des Centres de traitement des matières organiques s'effectue dans le cadre d'un processus rigoureux et fait l'objet d'un suivi adéquat.

Critères d'évaluation

- La planification des projets de construction s'exerce en vertu des meilleures pratiques.
- Les rôles et responsabilités des intervenants impliqués sont clairement définis et adéquatement assumés.
- Des mécanismes de suivi de l'avancement des projets en termes de coûts, d'échéanciers et de livrables ont été mis en place et fonctionnent adéquatement.
- Une reddition de comptes sur l'avancement des projets est effectuée périodiquement et en temps opportun.

5.2. Ligne du temps du projet



5.3. Tableau résumant l'attribution des différents contrats aux firmes et entrepreneurs de 2006 à 2019

Mandat	Année	Firmes					Exploitants	
		A	B	C	D	E	A	B
Étude de faisabilité technologique	2006	X						
Analyse de scénarios technologiques	2007	X						
Planification du volet infrastructures	2008	X						
Études préliminaires d'implantation pour la modification du règlement d'urbanisme	2011		X					
Étude du potentiel des matières organiques dans les ICI	2012	X						
Étude des marchés potentiels pour le compost produit	2012	X						
Études financières et rédaction du volet financier du plan d'affaires	2012			X				
Préparation des devis, Programme fonctionnel du procédé (PFP) et Programme fonctionnel et technique (PFT) ^[a]	2013		X					
Services professionnels en économie de la construction (Annulé en 2015) ^[b]	2013				X			
Contrat pour le lancement des appels d'offres ^[c]	2015		X ^[d]			X		
Contrat en CCEE pour CTMO de Saint-Laurent	2019							X

Mandat	Année	Firmes					Exploitants	
		A	B	C	D	E	A	B
Contrat de contrôle qualité relié à la mise en œuvre des CTMO	2019		X					
Contrat en CCEE pour CTMO de Montréal-Est	2019							X

[a] La firme B n'a pas été en mesure de produire le PFT dans le délai octroyé. Tout le budget du contrat a été utilisé pour produire le PFP.

[b] La firme E devait utiliser le PFT produit par la firme B pour établir les coûts du projet. Comme la firme B n'a pas eu le temps de produire le PFT, le mandat de la firme E a été annulé avec une compensation monétaire pour la firme E qui avait déjà débuté du travail.

[c] Une partie de ce contrat consistait notamment à produire le PFT que la firme B n'avait pas eu le temps de faire.

[d] La firme B était sous-traitante de la firme E.





3.3.

Suivi des exigences pour la gestion des projets et programmes d'envergure

Le 29 mars 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

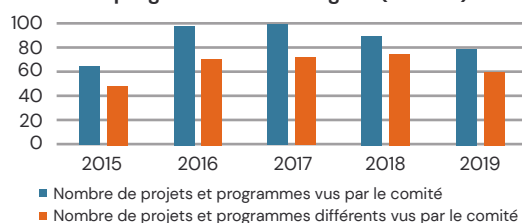
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Suivi des exigences pour la gestion des projets et programmes d'envergure

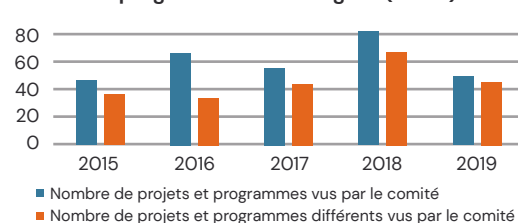
Mise en contexte

La Ville s'est dotée en 2010 d'un Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux (ci-après « le Cadre de gouvernance¹ ») pour encadrer la gestion des projets d'envergure (ci-après « les Projets ») et des programmes d'envergure (ci-après « les Programmes »)² qui, annuellement, nécessitent plusieurs dizaines, voire des centaines de millions de dollars d'investissement pour leur réalisation. Le Cadre de gouvernance définit les critères d'identification et établit un processus d'approbation par des Comités de gouvernance autorisant le passage à la phase suivante dans le cycle de vie du projet. En 2014, en appui au processus décisionnel, un « Dossier d'approbation de projet (DAP) » a été mis en place afin de mieux présenter l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision. Le Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPI) est responsable principalement de faire connaître ce Cadre de gouvernance, et de s'assurer que les unités d'affaires responsables de la réalisation des Projets et des Programmes le suivent.

Nombre de dossiers (projets et programmes) vus par le Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure (CCGPE)



Nombre de dossiers (projets et programmes) vus par le Comité de coordination des projets et programmes d'envergure (CCPE)



Objectif de l'audit

Notre audit avait pour objectif de s'assurer que les projets et les programmes à la Ville suivent le Cadre de gouvernance et les exigences pour obtenir les différentes autorisations des Comités de gouvernance pour l'avancement dans leur cycle de vie.

Résultats

Depuis la mise en application du Cadre de gouvernance, les critères d'identification des Projets et Programmes ont évolué et sont diffusés sur l'intranet du BPPI; cependant, ils ne sont pas en adéquation avec ceux du Cadre de gouvernance et rien ne précise lesquels sont en vigueur. Également, les critères en place ne permettent l'identification de certains Programmes qu'une fois rendus à la phase de réalisation. N'ayant pas été identifiés en temps opportun, ceux-ci n'ont pas cheminé devant les Comités de gouvernance depuis le début de leur cycle de vie. Bien que l'approche de gestion de projets paraisse structurée, le BPPI ne cherche pas à s'en assurer entièrement. De plus, il n'exerce pas de contrôle systématique de la complétude des documents produits par les unités d'affaires avant qu'ils ne soient présentés aux comités de gouvernance. Finalement, la reddition de comptes sur le suivi des Projets et Programmes ne se fait pas de façon régulière aux Comités de gouvernance et ne fait pas état de l'avancement du projet (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement.

¹ Le Cadre de gouvernance a été actualisé en 2020 après la période couverte par les travaux d'audit et n'a pas fait l'objet des travaux de ce mandat.

² En fonction des critères établis dans le Cadre de gouvernance de 2010, les Projets comprennent les grands projets de développement urbain, les projets de gestion d'actifs municipaux qui représentent une valeur estimative de 10M\$ ou plus en investissements ou qui sont complexes ou dont la réalisation comporte des risques élevés, ainsi que tout autre projet identifié par l'administration. Pour leur part, les programmes de gestion d'actifs municipaux couvrent les domaines de l'eau, de la voirie, des milieux de vie, des immeubles, des services informatiques incluant les télécommunications, de la sécurité publique.

Principaux constats

Identification des nouveaux Projets et Programmes

- Le BPPI diffuse sur son site intranet des critères d'identification des Projets ou Programmes qui diffèrent de ceux du Cadre de gouvernance sans qu'ils soient officialisés et sans préciser lesquels sont en vigueur.
- Le processus annuel d'identification des nouveaux projets et programmes ne permet pas d'identifier l'ensemble des nouveaux Programmes au début de leur cycle de vie et d'assurer qu'ils cheminent devant les Comités de gouvernance.

Suivi des exigences du cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif sur les dossiers d'approbation de projets

- Le BPPI ne cherche pas à s'assurer que l'ensemble des exigences de son Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif sur le DAP sont respectées par tous les Projets et Programmes, notamment que l'intégralité des documents sont produits pour les différents points de passage.
- Le BPPI ne fait pas de contrôle systématique de la complétude des documents produits par les unités d'affaires avant qu'ils ne soient présentés aux comités de gouvernance.

Guides, outils et formations

- Dans le DAP, les informations présentées à la section des engagements municipaux, c'est-à-dire le développement durable, le design actif et mobilité, l'accessibilité sociale et le concept de Ville intelligente varient d'un projet à l'autre causées par le manque de balises précises de ce qui est attendu des responsables des domaines d'expertise.

Reddition de comptes

- Le manque de directives précises pour compléter le Tableau de suivi trimestriel a pour conséquences que les informations présentées pour les Projets et Programmes ne sont pas uniformes.
- Les informations présentées dans la reddition de comptes ne permettent pas d'évaluer l'état d'avancement du projet (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement.
- Il n'y a pas de présentation périodique aux Comités de gouvernance des informations obtenues lors de la reddition de comptes, afin de discuter des enjeux possibles en lien avec les différents Projets et Programmes.
- Le suivi annuel sur l'avancement des Programmes aux Comités de gouvernance n'est pas effectué par l'ensemble des unités d'affaires.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles

AMP	Approbation des modifications de projet
BPPI	Bureau des projets et programmes d'immobilisations
CCGPE	Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure
CCPE	Comité de coordination des projets et programmes d'envergure
CE	Comité exécutif
DAP	Dossier d'approbation de projet
PTI	Programme triennal d'immobilisations



Table des matières

1. Contexte	137
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	144
3. Résultats de l'audit	145
3.1. Mécanisme d'identification des nouveaux projets et programmes d'envergure	145
3.1.1. Définition des critères d'identification des projets et programmes d'envergure	145
3.1.2. Identification des nouveaux projets et programmes d'envergure	146
3.2. Suivi des exigences du Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif sur les dossiers d'approbation de projets	147
3.3. Guides, outils et formations	152
3.4. Reddition de comptes	153
3.4.1. Compilation des informations au tableau de suivi	153
3.4.2. Reddition de comptes aux Comités de gouvernance	155

4. Conclusion	158
5. Annexes	160
5.1. Objectif et critères d'évaluation	160
5.2. Nombre de projets et programmes d'envergure composant l'échantillon utilisé dans le cadre de cet audit	161
5.3. Composition des Comités de gouvernance	161

1. Contexte

La Ville de Montréal (ci-après « la Ville ») gère annuellement divers projets et programmes ayant des niveaux de complexités, de risques et d'investissements qui peuvent être très variés. À titre d'exemple, citons le projet de réaménagement de la rue St-Hubert (50M\$), le programme³ de rénovation, d'agrandissement et de construction des bibliothèques (550M\$) ainsi que le programme de renouvellement du réseau secondaire d'aqueduc et d'égouts (2,1G\$ sur une période de 10 ans).

Considérant l'ampleur des investissements, dès avril 2010, la Ville s'est dotée d'un Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux (ci-après « le Cadre de gouvernance ») dans un souci de s'assurer que la réalisation des projets et programmes intègre les meilleures pratiques de gestion de l'industrie. Ce Cadre de gouvernance s'adresse à l'ensemble de la Ville (services, arrondissements, organismes à but non lucratif et sociétés paramunicipales).

Selon ce Cadre de gouvernance, les projets d'envergure (ci-après « les Projets ») se définissent soit comme de grands projets de développement urbain, des projets de gestion des actifs municipaux représentant une valeur estimative pour la Ville de 10M\$ ou plus en investissements, soit qu'ils sont complexes ou soit que leurs réalisations comportent des risques élevés, ou tout autre projet identifié par l'administration. Quant aux programmes d'envergure (ci-après « les Programmes »), le Cadre de gouvernance ne précise aucun critère spécifique les définissant.

Le Cadre de gouvernance instaure la mise en place d'un processus d'approbation par des Comités de gouvernance aux différents points de passage du cycle de vie d'un Projet ou Programme ainsi que des règles de fonctionnement qui sont :

- 1. Constitution d'un dossier d'affaires aux points de passage:** Les unités d'affaires responsables doivent préparer ou mettre à jour un dossier d'affaires en vue des présentations qu'elles auront à faire aux Comités de gouvernance lors des points de passage.
- 2. Estimations des coûts:** Les unités d'affaires doivent faire une estimation préliminaire des coûts et des bénéfices du Projet ou du Programme.
- 3. Aspects financiers:** Tous les Projets et Programmes doivent être appuyés par des programmes triennaux d'immobilisations⁴ et par des budgets de fonctionnement. La gouvernance du processus financier de chaque Projet et Programme est sous la responsabilité du Service des finances.

³ Un Programme permet de réaliser plusieurs Projets.

⁴ Depuis 2021, la Ville a remplacé son *Programme triennal d'immobilisations (PTI)* par un *Programme décennal d'immobilisations (PDI)*.

- 4. Aspects concertation, affaires publiques et communication:** Le chef de projet ou de programme doit favoriser un climat d'acceptabilité sociale et arrimer les Projets et Programmes à l'image de marque et à la stratégie globale de communication de la Ville.
- 5. Stratégies et règles d'approvisionnement:** Le principe directeur est de veiller à ce que la Ville obtienne les meilleures conditions et le meilleur rapport qualité-prix.
- 6. Réalisation et gestion de contrats:** Une gestion rigoureuse des mandats internes, des contrats externes et des diverses modifications au cours des travaux est maintenue pour chacune des phases de réalisation des Projets et des Programmes.
- 7. Audits des systèmes de gestion:** Le vérificateur interne mène un audit bisannuel sélectif sur les systèmes, les méthodes et les procédures de gestion de projets.

La réalisation des Projets et Programmes s'effectue en cinq phases telles qu'illustrées à la Figure 1 et, entre chacune d'elles, il y a un point de passage devant les Comités de gouvernance (voir l'annexe 5.3.) qui sont:

- Le Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure (CCGPE) dont son principal rôle est de recommander au Comité de coordination des projets et programmes d'envergure (CCPE) le passage des Projets et Programmes à la prochaine phase;
- Le CCPE dont ses principaux rôles sont d'autoriser les passages aux phases de démarrage et de planification et de recommander au Comité exécutif (CE) le passage en phase exécution des Projets et Programmes;
- Le CE a pour rôle d'autoriser le passage des Projets et Programmes à la phase exécution.

FIGURE 1

Phases de réalisation d'un Projet ou Programme à la Ville



Source: Figure produite par le BVGM sur la base d'informations collectées auprès du BPPI.

Le Cadre de gouvernance relève de la Direction générale qui est responsable de son développement, son implantation, son suivi et sa mise à jour. Elle a délégué au Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPI) la mission⁵ de veiller à la mise en œuvre, à l'application et à la diffusion du Cadre de gouvernance. À ce titre, le BPPI s'assure de favoriser l'implantation d'une culture de gestion de projets au sein de la Ville et de l'utilisation des meilleures pratiques de gestion de projets.

Les responsabilités du BPPI consistent à inscrire auprès des Comités de gouvernance les Projets et Programmes pour un point de passage, de leur faire parvenir la documentation support, de siéger aux Comités de gouvernance et de rédiger les comptes rendus de ces rencontres. De plus, il élabore et met à la disposition des unités d'affaires des outils de références (guides, gabarits) et des formations visant à les accompagner dans le cheminement de leur projet au sein des différents Comités de gouvernance de la Ville.

Également, il consolide trimestriellement au tableau de suivi des projets et programmes prioritaires les indicateurs reçus des responsables de Projets et Programmes sur l'atteinte des objectifs prévus aux paramètres du budget, de l'échéancier et de l'étendue du Projet. Un tableau de synthèse contenant les changements aux différents paramètres est ensuite remis aux Comités de gouvernance pour information et discussion. Il demeure toutefois que la sélection, la gestion et la réalisation des Projets et Programmes ne relèvent pas du BPPI, mais bien des unités d'affaires qualifiées de requérantes dans le Cadre de gouvernance.

Jusqu'en 2014, l'application du Cadre de gouvernance était plutôt orientée vers les Projets et ne prenait pas en compte les Programmes. Cependant, depuis la fin 2014, la Ville a mis en priorité la réalisation des Projets et Programmes inscrits au *Programme triennal d'immobilisations (PTI)* et a intégré les programmes récurrents de maintien d'actifs dans le processus de suivi par les Comités de gouvernance. En ajoutant ainsi davantage de Projets et de Programmes à suivre, les critères pour les identifier ont été revus afin de ne pas surcharger les Comités de gouvernance. C'est ainsi que le critère sur le budget d'un Projet ou d'un Programme est passé de 10M\$ à 50M\$.

Depuis ce temps, les critères définissant les Projets et Programmes ont évolué au fil des ans (voir le tableau 1).

⁵ Intranet BPPI, mai 2020.

TABLEAU 1

Évolution des critères d'identification

<p>Cadre de gouvernance 2010</p>	<p>Les Projets comprennent:</p> <ul style="list-style-type: none">• Grands projets de développements urbains;• Projets de gestion d'actifs municipaux:<ul style="list-style-type: none">– une valeur estimative de 10M\$ ou plus en investissements;– complexes;– comporte des risques élevés;• Tout autre projet identifié par l'administration. <p>Les programmes des domaines:</p> <ul style="list-style-type: none">• de l'eau;• de la voirie;• des milieux de vie;• des immeubles;• des services informatiques, incluant les télécommunications;• de la sécurité publique.
<p>BPPI – Présentation du processus d'approbation et de coordination pour les Projets et Programmes devant les Comités de gouvernance (Comité de direction interservices des Projets et Programmes (CDIPP) octobre 2016)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Projets prioritaires de l'administration municipale;• Totalisant un budget global de 50M\$ et plus;• Un point de passage dans l'année en cours;• Investissement de 10M\$ et plus dans une année de réalisation;• Suivis lors des années antérieures.

**BPPI –
Présentation des
nouveaux Projets
et Programmes
à suivre en 2020
(CCGPE en
novembre 2019)**

- Les Projets et Programmes avec la date de fin totalisant un budget global de 50M\$ et plus;
- Les Programmes récurrents avec une prévision de 50M\$ et plus au cours des 10 prochaines années;
- Les Projets et Programmes comportant une dépense de 10M\$ et plus dans une année PTI de réalisation;
- Les Projets et Programmes suivis lors des années antérieures, et ce, jusqu'à leur clôture;
- Tous les Projets et Programmes spécifiquement identifiés par les élus et l'administration.

**Intranet
de la Ville
de Montréal,
section projets
et programmes
d'immobilisations⁶**

Projets et Programmes:

- Totalisant un budget global de 50M\$ et plus;
- Complexes et comportant des risques élevés;
- Impliquant un grand nombre de parties prenantes;
- Spécifiquement identifiés par les élus et l'administration;
- Les projets qui incluent un concours d'architecture ou de design.

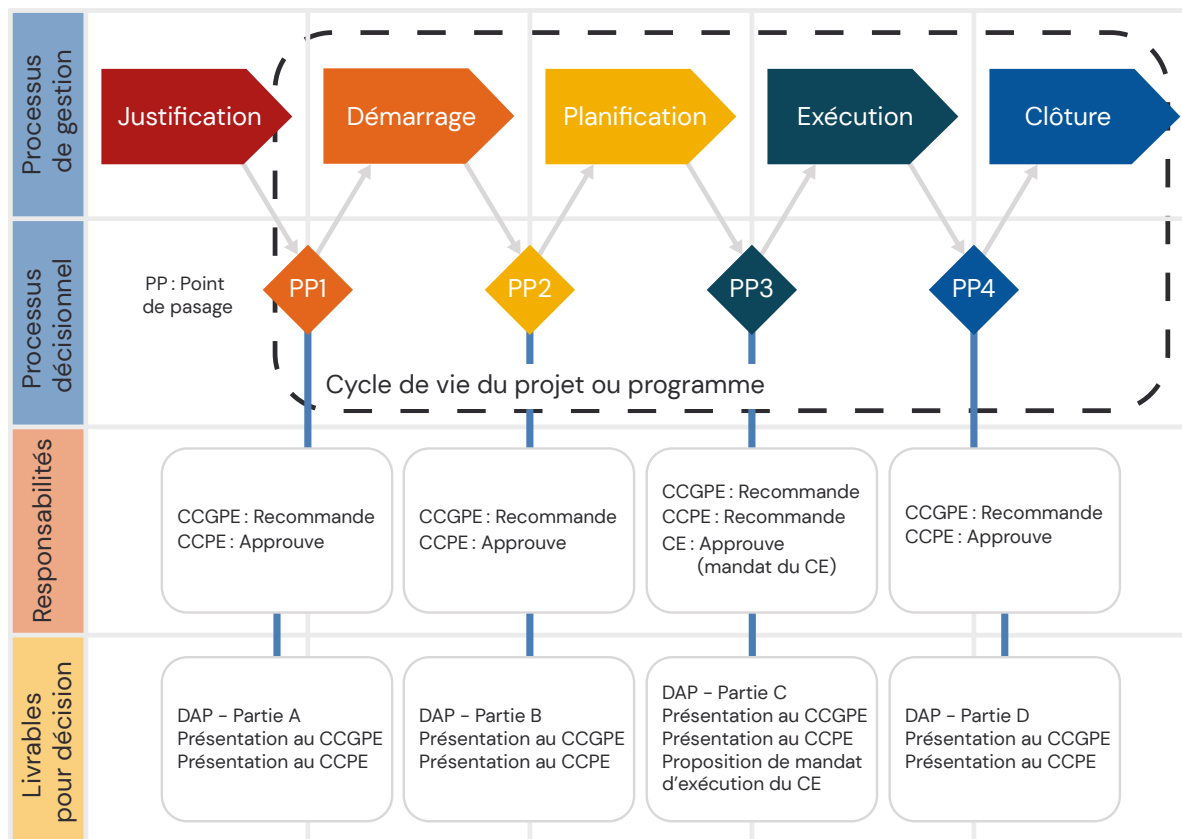
En avril 2015, dans un souci d'apporter l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision lors des points de passage (voir la Figure 2) des Projets et Programmes devant les Comités de gouvernance, la Direction générale, dans le cadre d'un encadrement administratif⁷, a remplacé la charte de projet par le « Dossier d'approbation de projet (DAP) » qui structure et rassemble l'ensemble des principaux aspects du Projet ou du Programme.

⁶ En vigueur en mai 2020.

⁷ Encadrement administratif C-OG-DG-P-15-001.

FIGURE 2

Processus décisionnel selon les phases du cycle de vie d'un projet ou programme d'envergure



Source: BPPI (2015).

Un passage devant un Comité de gouvernance est requis dans les situations suivantes:

- Pour l'obtention d'un point de passage d'une phase à une autre, via la présentation d'un DAP/Programme;
- Pour l'obtention d'une approbation des modifications lors de changements au contenu, l'échéancier ou le budget via une demande d'Approbation des modifications de projet (AMP);
- À la demande de la Direction générale, pour la présentation d'un état d'avancement pour un Projet ou Programme ou pour l'obtention d'une décision, d'une autorisation ou d'une orientation de la part des décideurs.

En date du 31 octobre 2019, le BPPI suivait 269 Projets et Programmes (incluant les sous-projets et programmes) (voir le tableau 2). De ce nombre, près de la moitié (48 %) étaient en phase d'exécution et, de ceux-ci, 52 % avaient un budget d'investissement supérieur à 50M\$. Toutefois, ces proportions ne peuvent être déterminées pour les autres Projets et Programmes qui sont dans les premières phases de réalisation, puisque les budgets n'ont pas encore été définis pour l'ensemble de ceux-ci.

TABLEAU 2

**Projets et Programmes au 31 octobre 2019
(incluant les sous-projets et programmes)**

Unités d'affaires	Total
Bureau des projets et programmes d'immobilisations	3
Commission des services électriques	1
Concertation des arrondissements	2
Direction générale	1
Diversité et inclusion sociale	1
Service de la culture	28
Service de l'eau	34
Service de l'environnement	15
Espace pour la vie	5
Service de la gestion et planification immobilière	33
Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports	30
Service de l'habitation	1
Service des infrastructures du réseau routier	13
Service du matériel roulant et des ateliers	1
Service de l'urbanisme et de la mobilité	86
Société du parc Jean-Drapeau	5
Service des technologies de l'information	10
Total	269

Considérant le nombre de Projets et Programmes en vigueur et l'ampleur des investissements requis pour les réaliser, et considérant que la Ville s'est dotée d'une équipe dédiée à s'assurer qu'un processus de gestion de projet est suivi pour leur réalisation, nous considérons qu'il y a lieu de regarder le fonctionnement du BPPI et comment il s'assure que le Cadre de gouvernance est appliqué et respecté.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur le « Suivi des exigences pour la gestion des projets et programmes d'envergure ». Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NMC) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les Projets et les Programmes à la Ville suivent le Cadre de gouvernance (2010) des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux et les exigences pour obtenir les différentes autorisations des Comités de gouvernance pour l'avancement dans leur cycle de vie.

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 s'échelonnant du 20 avril 2015 au 2 mars 2020, mais pour certains aspects, des données antérieures ou postérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de mars 2020 et janvier 2021⁸. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2021.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès du BPPI, une unité mandatée par la Direction générale qui relève de la Direction générale adjointe aux services institutionnels.

⁸ Pendant la réalisation de nos travaux d'audits, mais après la période couverte par ceux-ci, une mise à jour du Cadre de gouvernance a été effectuée et fut adoptée par le comité exécutif, puis le conseil municipal et finalement le conseil d'agglomération en octobre 2020. Aucun travail d'audit n'a été réalisé sur ce Cadre actualisé. Aux fins du présent rapport, les constats concernent les exigences contenues dans le Cadre de 2010 (dont les principes fondamentaux sont repris dans le Cadre actualisé) et les recommandations prennent en compte l'impact des changements apportés au Cadre.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, au gestionnaire concerné au sein de l'unité d'affaires auditée et à la Direction générale. Par la suite, le rapport final leur a été transmis pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant, et à la directrice générale adjointe par intérim aux services institutionnels.

3. Résultats de l'audit

3.1. Mécanisme d'identification des nouveaux projets et programmes d'envergure

3.1.1. Définition des critères d'identification des projets et programmes d'envergure

Afin qu'un Projet soit soumis aux exigences du Cadre de gouvernance, il doit minimalement répondre à un des critères définis dans le Cadre de gouvernance, tandis qu'un Programme doit être dans un domaine spécifique comme mentionné au tableau 1. Toutefois, à la consultation du site intranet du BPPI lors de nos travaux d'audit, nous avons remarqué que les critères d'identification ne sont pas totalement les mêmes que ceux présentés dans le Cadre de gouvernance. Ceci peut donc amener une certaine confusion auprès des unités d'affaires selon qu'elles se fient au Cadre de gouvernance ou au site intranet.

Nous avons donc voulu savoir quels étaient les critères officiels d'identification afin de s'assurer que l'ensemble des Projets et Programmes étaient identifiés. Or, en plus des critères définis dans le Cadre de gouvernance et ceux retrouvés sur le site intranet, nous avons recensé d'autres sources d'informations faisant état de critères d'identification qui différaient quelque peu (voir le tableau 1). En effet, en novembre 2019, le BPPI, dans une présentation au CCGPE lors d'un exercice de recensement annuel des Projets et des Programmes par le BPPI, précise davantage les critères comparativement à ce qui figure sur l'intranet. Questionné à savoir pourquoi il y avait différents critères, le BPPI nous mentionne que bien que les programmes municipaux font partie du Cadre de gouvernance, ceux-ci n'étaient pas vraiment vus par les Comités de gouvernance avant 2014, date où le changement d'administration a priorisé les réalisations au PTI qui incluent notamment les Programmes récurrents de maintien d'actifs, et qui représentent une très grande partie du PTI. La liste des Projets et Programmes a donc augmenté et les critères ont été revus en conséquence pour éviter de saturer les Comités de gouvernance. Selon le BPPI, les critères d'identification sont revus depuis ce temps, environ une fois par année, et ceux-ci sont officialisés en tout temps via le site intranet du BPPI, rendant ainsi obsolètes les critères figurant au Cadre de gouvernance de 2010 qui était en vigueur au moment de nos travaux. Or, le BPPI, dans le cadre de son exercice annuel d'identification des nouveaux Projets et Programmes à suivre, utilise des critères beaucoup plus précis que ceux dits officiels et qui sont présentés sur le site intranet (voir le tableau 1). Nos travaux

démontrent aussi que ces critères dits officiels ne font pas l'objet d'une approbation par les élus lorsqu'ils sont modifiés bien que le Cadre de gouvernance fut adopté par le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération. De plus, en aucun temps sur le site intranet du BPPI ni dans le Cadre de gouvernance qui était encore en vigueur sur ce même site lors de nos travaux, il n'était fait mention que les critères figurant dans ce document n'étaient plus en vigueur et qu'il fallait s'en remettre à ceux sur le site intranet.

En conséquence, tout dépendant des critères consultés, il peut être difficile pour une unité d'affaires de la Ville de savoir si les projets et programmes sous sa responsabilité sont soumis ou non aux exigences du Cadre de gouvernance.

3.1.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de s'assurer que toute modification des critères d'identification des projets et programmes d'envergure est adoptée par les instances municipales et officiellement communiquée, et ce, afin d'éviter tout risque de confusion par les unités d'affaires et ainsi s'assurer du suivi des exigences du Cadre de gouvernance pour l'ensemble des projets et programmes d'envergure assujettis.

3.1.2. Identification des nouveaux projets et programmes d'envergure

Selon le BPPI, il est de la responsabilité des unités de la Ville d'identifier les nouveaux Projets ou Programmes et de les inscrire pour un point de passage devant les Comités de gouvernance. Toutefois, le BPPI est responsable de veiller à l'application du Cadre de gouvernance. À ce titre, il réalise annuellement un exercice qui lui permet de recenser l'ensemble des nouveaux Projets et Programmes, et ce, afin de veiller à ce qu'ils cheminent devant les Comités de gouvernance de la Ville. L'exercice comprend notamment, des discussions auprès des unités d'affaires et des élus via le Comité de direction interservices des Projets et Programmes (CDIPP⁹) et le CCPE, ainsi que la revue du PTI.

Lorsqu'un nouveau Projet ou Programme est identifié par le BPPI, ce dernier l'ajoute à son tableau de suivi. Nous avons alors cherché à vérifier que l'exercice de recensement fait à la fin 2019 regroupait bien tous les nouveaux Projets et Programmes. Selon nos travaux, nous constatons que bien que le processus ne soit pas documenté, le BPPI recense adéquatement les Projets et Programmes dans son ensemble. Cependant, nous avons remarqué que quelques Programmes avec dates de fins ou récurrents ont été identifiés comme étant d'envergure et donc, devraient suivre le Cadre de gouvernance, car ils répondent aux critères budgétaires définis au tableau 1, mais dans les faits ces Programmes ne sont pas nouveaux et sont mêmes déjà en phase d'exécution. Questionné sur le sujet, le BPPI nous mentionne que pour une année donnée, un Programme peut présenter un budget inférieur à 50M\$ et donc, n'est pas considéré comme d'envergure et alors ne pas

⁹ Ce comité favorise la meilleure intégration possible des expertises municipales dans la réalisation des projets et programmes interservices et optimise la réalisation du PTI. Il ne s'agit toutefois pas d'un comité de gouvernance décisionnel sur l'avancement du projet ou du programme.

être vu par les Comités de gouvernance, mais que l'année suivante, si son budget dépasse les 50M\$, il devient d'envergure sans toutefois avoir à passer les points de passage précédant la phase d'exécution. Selon notre avis et celui du BPPI, l'enjeu est donc d'identifier le plus tôt possible les Programmes avant qu'ils ne soient inscrits au PTI, et ce, afin d'assurer que les différents comités peuvent veiller à leur avancement dans le respect des exigences du Cadre de gouvernance.

Ainsi, bien qu'il y ait un processus d'identification des nouveaux Projets et Programmes par le BPPI, il ne permet pas de capter au moment opportun l'ensemble des Programmes, afin qu'ils cheminent devant les Comités de gouvernance selon leur cycle de vie.

3.1.2.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'exiger des unités d'affaires que tout programme susceptible de répondre aux critères d'envergure chemine selon le processus décisionnel préalablement à toute autorisation de financement.

3.2. Suivi des exigences du Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif sur les dossiers d'approbation de projets

La mise en œuvre du Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif repose principalement sur un processus d'approbation par les Comités de gouvernance des Projets et Programmes aux points de passages des phases du cycle de vie et sur l'outil DAP. Bien que le nouveau cadre ne mentionne plus de règles de fonctionnement, il y a lieu de se questionner sur l'application des règles du Cadre de gouvernance de 2010 et du maintien de celles-ci dans un éventuel cadre bonifié afin d'assurer une saine gestion des projets et programmes d'envergure à la Ville.

Le processus d'approbation s'appuie sur la constitution d'un DAP qui présente l'information pertinente pour une prise de décisions éclairées par le CCPE ou le CE, selon la phase spécifique du cycle de vie (voir la Figure 2).

En plus de la production d'un DAP, les unités d'affaires responsables d'un Projet ou d'un Programme sont aussi tenues de respecter les exigences suivantes :

- De produire des estimations des coûts et des bénéfices du Projet ou du Programme avec l'aide d'autres unités d'affaires si requises, et que les estimations soient revues de façon indépendante par le bureau sectoriel¹⁰ concerné;

¹⁰ Il s'agit d'un bureau de gestion de projet au sein d'une unité d'affaires qui a notamment la responsabilité de concevoir, d'harmoniser, de diffuser et soutenir les systèmes et procédure de gestion de projets et de programmes. Il faut souligner que toutes les unités d'affaires de la Ville n'ont pas un tel bureau sectoriel.

- Que leur Projet ou Programme soit supporté par des budgets de fonctionnement ou des plans triennaux d’immobilisations et de respecter le processus financier sous la gouverne du Service des finances;
- Que leur Projet ou Programme favorise un climat d’acceptabilité sociale, qu’il soit arrimé avec l’image de marque et la stratégie de communication de la Ville;
- De respecter les stratégies et règles pour les approvisionnements, soit en veillant à ce que la Ville obtienne les meilleures conditions et le meilleur rapport qualité-prix;
- D’assurer une gestion rigoureuse des contrats tout au long des phases de réalisation des Projets et des Programmes;

De plus, le Cadre de gouvernance prévoyait un audit des systèmes de gestion par le vérificateur interne, qui consiste à mener un audit bisannuel sélectif sur les systèmes, les méthodes et les procédures de gestion de projets.

Selon le processus d’approbation, pour qu’un Projet ou Programme soit vu par un Comité de gouvernance, il faut que le chargé de projet :

- inscrive le Projet par le biais du BPPI à l’ordre du jour du comité visé à la date souhaitée (CCGPE/CCPE);
- envoie les documents de présentation au BPPI cinq jours ouvrables avant la tenue du comité pour que le BPPI les achemine aux membres du comité pour prise de connaissance;
- présente le Projet ou Programme au comité à la date convenue, reçoive les commentaires et les recommandations du comité.

Pour un passage devant le CE, le BPPI demande que le dossier soit inscrit à une séance du CE. Tout comme pour le passage devant le CCGPE ou le CCPE, cinq jours ouvrables avant la date du CE, le chargé de projet fait parvenir au BPPI la présentation PowerPoint ainsi que le mandat d’exécution à obtenir par le CE. Le BPPI valide la conformité¹¹ du document de proposition du mandat d’exécution et le transmet à la Division du soutien aux instances dans les délais requis. Le jour de la rencontre, le chargé de projet présente son Projet ou Programme à huis clos pour obtenir un mandat d’exécution.

Dans le cadre de nos travaux d’audit, nous avons voulu nous assurer que les Projets et Programmes respectaient ces exigences du Cadre de gouvernance et de l’encadrement sur les DAP. Plus spécifiquement, nous avons cherché à vérifier si les responsables de Projets et Programmes avaient produit l’ensemble des documents requis lors des points de passage aux différentes phases, obtenu les autorisations requises par les Comités de gouvernance et que les règles de fonctionnement étaient appliquées.

¹¹ La conformité se limite à valider que les informations sur la portée, le budget et l’échéancier contenus dans la proposition du mandat d’exécution reflètent les discussions et recommandations du CCGPE et du CCPE.

Nous avons sélectionné¹² 29 Projets et Programmes figurant au tableau de suivi des projets et programmes prioritaires du 21 octobre 2019 et nous avons consulté pour chacun d’eux la documentation présentée aux différents passages devant les Comités de gouvernance (notamment les dossiers/présentations d’approbation de projet (DAP), les demandes d’AMP) ainsi que les comptes rendus de ces rencontres.

Suite à l’examen des dossiers des Projets et Programmes de notre échantillon, nous avons observé les éléments suivants:

- Dans 28 % (huit dossiers) des Projets et Programmes, le processus décisionnel devant les Comités de gouvernance n’a pas été entièrement respecté:
 - Dans quatre dossiers, les autorisations pour le passage à la phase d’exécution ou les approbations de modifications de projets en cours d’exécution ont été octroyées par le CCPE plutôt que par le CE;
 - Dans quatre dossiers, il n’y a eu aucun passage devant le CE suite à des modifications soit à la portée, au budget ou l’échéancier du Projet ou Programme.

- Dans 45 % (13 dossiers) des Projets et Programmes, certains documents DAP ou AMP requis lors des points de passage n’ont pas été produits ou encore l’ensemble de la documentation du Projet ou du Programme était absente. À titre d’exemple:
 - Le chargé de projet a produit seulement les présentations PPT et non les DAP (document Word plus complet). Le BPPI nous mentionne que cette situation est tolérée si la présentation respecte le gabarit en vigueur, et ce, dans le but de ne pas retarder le projet;
 - Des modifications du budget et de l’échéancier ont été apportées aux Projets et Programmes sans qu’une demande d’AMP soit produite;
 - Le DAP et la présentation PPT n’ont pas du tout été produits, ou du moins le BPPI n’en a pas la trace alors qu’il doit les recevoir avant la présentation au Comité de gouvernance;
 - De plus, environ 60 % des dossiers en écarts concernent les programmes récurrents pour le maintien d’actifs. Comme mentionné précédemment, il est possible que ces Programmes en viennent à être considérés comme « d’envergure » si le budget annuel dépasse le critère budgétaire du BPPI, auquel cas ils tombent automatiquement en phase d’exécution et les approbations précédentes n’ont pas eu lieu. Ces particularités ne sont pas précisées dans le processus décisionnel de gouvernance.

¹² L’annexe 5.2. présente la composition de notre échantillon faite sur une base discrétionnaire en termes de nombres de Projets/Programmes selon les cinq phases du cycle de vie. La taille de l’échantillon est adéquate pour obtenir les éléments probants suffisants pour appuyer nos conclusions.

- Dans 31% (neuf dossiers), la validation par le BPPI des informations présentées par le requérant lors des comités était insuffisante. À titre d'exemple:
 - Des modifications aux présentations demandées par les comités n'ont pas été apportées dans les présentations subséquentes ou ont dû être redemandées lors du comité suivant;
 - Le BPPI a fait des interventions lors des présentations devant les Comités de gouvernance demandant que des ajouts et des précisions soient apportés aux informations produites, afin de se conformer aux pratiques exigées notamment de revoir le budget en fonction des montants au PTI, que les gabarits utilisés n'étaient pas ceux en vigueur au moment de la présentation, autant d'éléments qui auraient pu être contrôlés par le BPPI avant la présentation;
 - Les membres du CCPGE ont demandé d'effectuer des changements à l'analyse de risque présentée dans le cadre d'un Projet ou de présenter l'ensemble des scénarios étudiés.
 - De plus, à la lecture des DAP, nous constatons qu'à l'occasion:
 - › la section des risques et des plans de mitigation était soit non documentée, soit que le niveau de détail n'était pas adapté à la taille du Projet/Programme ou que la description ne correspondait pas à la définition d'un risque;
 - › le niveau de détail des informations présentées aux sections spécialisées constituant les engagements municipaux varie selon les Projets/Programmes.

Toutefois, bien que ces constats énumérés ci-dessus n'aient pas compromis les approbations aux divers points de passage, nous considérons que le délai alloué pour la réception des documents pour présentation aux différents comités peut être un enjeu limitant ainsi le temps consacré par le BPPI à la validation des informations présentées et leurs modifications au besoin.

Considérant la fréquence (bimensuelle) et la durée limitée des réunions des Comités de gouvernance, nous considérons que de présenter des informations complètes et justes permettrait d'optimiser le temps consacré aux différents dossiers, et pourrait faire en sorte que les Comités de gouvernance voient un plus grand nombre de dossiers annuellement. Comme nous le mentionnons plus loin dans notre rapport, les Comités de gouvernance n'ont pas le temps de voir l'ensemble des Projets et des Programmes chaque année.

En ce qui concerne l'application des autres exigences du Cadre de gouvernance qui sont plutôt réalisées via la gestion de projet par les unités d'affaires, nos échanges avec le BPPI et la consultation des documents reçus nous permettent de constater que le BPPI ne cherche pas à obtenir l'évidence que ces exigences sont appliquées, notamment que le processus financier sous la responsabilité du Service des finances est respecté.

De plus, dans le cadre de nos travaux, nous n'avons pas obtenu d'évidence que des audits internes des systèmes de gestion des projets avaient été réalisés conformément à une des règles de fonctionnement figurant au Cadre de gouvernance adopté en 2010.

Sur la base de ces constats, bien que l'approche de gestion de projets du BPPI paraisse structurée, celui-ci ne cherche pas à s'assurer que les exigences du Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif pour les Projets et Programmes sont entièrement respectées. De plus, le BPPI ne fait pas de contrôle systématique de la complétude des documents produits par les unités d'affaires avant qu'ils ne soient présentés aux comités de gouvernance.

Les constats évoqués ci-dessus mettent en lumière plusieurs lacunes dans le contrôle de la mise en œuvre des règles de fonctionnement figurant dans le Cadre de gouvernance. Bien que le nouveau Cadre de gouvernance ne fasse plus explicitement référence à de telles règles, nous considérons qu'il s'agit de règles standards en gestion et que la réalisation des projets et programmes d'envergure à la Ville devrait s'y référer.

3.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de se doter d'un mécanisme lui permettant de s'assurer que le Cadre de gouvernance est mis en œuvre par les unités d'affaires en s'appuyant sur des règles d'une saine gestion.

3.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de vérifier la complétude des documents fournis par les unités d'affaires avant la présentation aux Comités de gouvernance, afin d'exercer un contrôle du respect des exigences reliées au processus décisionnel de gestion de Projet et Programme.

3.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de se doter d'un mécanisme de contrôle interne permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité du Cadre de gouvernance, et ce, afin d'assurer qu'il atteint ses objectifs.

3.3. Guides, outils et formations

Guides et outils

Dans le cadre de nos travaux, nous avons cherché à évaluer si les documents produits par le BPPI et mis à la disposition des responsables de Projets et Programmes étaient suffisants, à jour et facilement accessibles pour qu'ils puissent bien accomplir leurs tâches et présenter des dossiers respectant le Cadre de gouvernance et l'encadrement administratif.

Nous constatons que le BPPI s'est doté d'un ensemble de guides et d'outils permettant d'encadrer et d'appuyer la gestion de Projet ou Programme vers les différents points de passages devant les Comités de gouvernance de la Ville.

Notamment, le BPPI a créé un ensemble de gabarits distincts (DAP/AMP/présentation PPT) en appui à chacun des points de passages du Projet ou Programme, qui permet de structurer les informations requises pour faciliter la prise de décision par les Comités de gouvernance. Pour la majorité des gabarits, des explications sont fournies à même ceux-ci facilitant ainsi la rédaction des informations.

En appui à ces gabarits, des guides méthodologiques exhaustifs ont été conçus afin d'outiller les responsables de Projet ou Programme sur des sujets spécifiques à la gestion de projet, notamment sur la gestion des risques et sur l'estimation des coûts et l'élaboration de budgets de Projets et Programmes d'immobilisation.

Cependant, dans le cadre de nos travaux d'analyse des 29 Projets et Programmes composant notre échantillon, nous avons constaté à la lecture des Dossiers d'approbation de projet (DAP) aux phases de planification et d'exécution que le niveau de détail des informations présentées aux sections composant « les engagements municipaux » (c'est-à-dire, le développement durable, le design actif et mobilité, l'accessibilité sociale, et le concept de Ville intelligente) variait d'un Projet ou Programme à l'autre. Pour répondre aux exigences du DAP en lien avec ces engagements municipaux, le BPPI recommande au responsable du projet de faire appel aux unités administratives d'expertises spécialisées dans ces domaines. Il s'agit ici d'une différence importante dans l'encadrement du BPPI envers les responsables de projet pour qui il a produit des guides en lien avec la gestion des risques, le budget du Projet ou du Programme.

Sans balises précises de ce qui est attendu de ces domaines d'expertise, il s'avère normal de retrouver une disparité dans les informations présentées. De plus, il peut être lourd, en termes d'accompagnement et de support pour les responsables des différents domaines d'expertise d'être régulièrement sollicités pour le même type d'informations.

Formation

En plus des guides et outils mis à la disposition des responsables de projet, nous avons constaté que le BPPI diffuse régulièrement des formations à l'ensemble des employés de la Ville. Selon les informations obtenues, pour 2019 et début 2020, le BPPI a réalisé 27 séances de formation auxquelles tout près de 275 personnes ont assisté. Selon nos travaux, nous concluons que les formations diffusées se veulent concrètes et pratiques, car elles sont axées principalement sur la présentation du Cadre de gouvernance, le processus d'approbation incluant le DAP et les guides méthodologiques. De plus, elles sont appuyées d'un matériel de formation très détaillé qui permet aux participants de s'y référer dans le futur.

3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de faire produire par les unités d'affaires spécialisées des guides détaillant les attentes relativement aux informations requises pour les éléments concernant les engagements municipaux et de les rendre disponibles aux unités d'affaires, et ce, afin que ces dernières documentent adéquatement les Dossiers d'approbation de projet en lien avec ces éléments.

3.4. Reddition de comptes

3.4.1. Compilation des informations au tableau de suivi

Le BPPI est responsable de consolider la reddition de comptes des Projets et Programmes. Trimestriellement, il demande aux unités d'affaires de mettre à jour un tableau de suivi selon des paramètres spécifiques tout dépendamment qu'il s'agit d'un Projet ou d'un Programme. Pour chaque paramètre, une valeur et un code de couleur (vert, jaune ou rouge) doivent être indiqués selon qu'il n'y a pas de risque, un risque possible ou une assurance que la portée du Projet ou Programme, le budget ou l'échéancier ne seront pas respectés. L'unité d'affaires peut également mettre un commentaire général relativement au Projet ou Programme dans une colonne à cet effet pour apporter des précisions.

Pour les 29 Projets et Programmes de notre échantillon, nous avons cherché à savoir si les unités d'affaires identifiaient adéquatement les changements dans ces indicateurs lors de la reddition de comptes. Si, globalement, les unités d'affaires indiquent par un code de couleur lorsqu'elles envisagent qu'il y aura un décalage dans le temps pour la réalisation du Projet ou du Programme, nous avons observé que l'identification d'un risque en lien avec le budget était faite avec moins de rigueur. Ainsi, pour deux Projets, les changements aux valeurs du budget n'ont pas été indiqués par un code de couleur différent. À titre d'exemple, pour un Projet, le budget est passé de 21,96 M\$ à 23,75 M\$ (1,79 M\$), et pour l'autre, il est passé de 183 M\$ à 218 M\$ (35 M\$) dans un intervalle de trois mois sans que le statut de risque du budget soit modifié entre les deux redditions de comptes.

Dans d'autres situations, le retour à un indicateur vert est fait de manière trop hâtive. À titre d'exemple:

- Pour un des Projets en phase d'exécution, le budget est en jaune à 93 M\$ à la reddition de comptes du 27 mai 2016, et à la reddition de comptes du 9 septembre 2016, il passe à 173 M\$, mais revient au vert. Entre les deux, le Projet est passé au CCPE (14 juin 2016) qui a recommandé la poursuite du Projet sans qu'une AMP soit autorisée par le CE. Il aurait donc dû rester en jaune comme il n'a pas eu d'autorisation officielle pour ce changement;
- Pour un des Projets, après un indicateur rouge pour le budget au 24 novembre 2017, il revient au vert au 15 février 2018, alors que l'augmentation du budget a été approuvée par le CE le 7 février 2019, soit une année plus tard.

Le BPPI dit ne pas faire la correction sur le code de couleur que l'unité d'affaires met dans sa reddition de comptes, car selon lui, il est de la responsabilité de celle-ci de fournir une information appropriée. Le BPPI peut néanmoins demander à une unité d'affaires des précisions sur les commentaires figurant dans le document de reddition de comptes ou sur des valeurs mises dans ce document. De plus, le BPPI confirme qu'il ne peut pas valider les montants inscrits au budget dans la reddition de comptes versus ce qui est dans les PTI, car ces derniers sont seulement pour trois ans et n'y a aucune trace des sommes autorisées par le passé. Aussi, il peut y avoir des PTI qui peuvent être associés à plusieurs numéros Investi (numéros des projets PTI).

Si le BPPI ne change pas les codes de couleur, il y a pour chaque paramètre une cellule dans le tableau de suivi qu'il peut mettre en surbrillance (orange) pour mentionner qu'il n'est pas en accord avec l'évaluation faite par l'unité d'affaires. En conséquence, il n'y a pas de garantie que l'information transmise au CCGPE et au CCPE soit exacte et à jour comme le BPPI ne valide pas l'information.

Le BPPI a adopté une approche de reddition de comptes avec les unités d'affaires à haut niveau, en favorisant quelques indicateurs globaux relativement à un projet ou un programme. Cette reddition de comptes ne permet pas de savoir rapidement, sans consulter d'autres sources d'information, la tendance que prend un projet ou programme par rapport à l'évolution des dépenses par exemple. En effet, le BPPI ne demande pas les dépenses encourues à ce jour, mais uniquement le budget total prévu et le niveau de confiance du responsable du projet ou programme quant au respect de ce budget total. Le CCGPE et le CCPE ne peuvent pas savoir, sans recherche additionnelle, si un Projet est suffisamment avancé par rapport aux dépenses réelles faites à date.

3.4.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations d'élaborer un guide précisant les balises à suivre pour les unités d'affaires afin d'uniformiser la reddition de comptes trimestrielle.

3.4.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de revoir la reddition de comptes demandée aux unités d'affaires afin d'inclure l'état d'avancement du projet d'envergure (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement, et ce, afin de donner une vision plus globale de la capacité de l'unité d'affaires à livrer le projet d'envergure dans les balises autorisées ou à identifier proactivement des enjeux.

3.4.2. Reddition de comptes aux Comités de gouvernance

Une fois le tableau de suivi mis à jour, le BPPI prépare un tableau synthèse qui contient uniquement les Projets ou Programmes pour lesquels il considère qu'il y a un changement d'un des paramètres depuis la dernière reddition de comptes. Ceci doit être fait cinq jours avant le CCGPE et est déposé sur le site du comité.

Nous avons constaté dans le cadre de nos travaux que dans les calendriers des séances du CCGPE de 2015 et de 2016, il est fait mention à intervalles réguliers d'un point d'information « Tableau de suivi des projets et programmes prioritaires ». À partir de 2017, ce point n'apparaît plus à l'ordre du jour. Nous avons eu l'évidence que ce point a été discuté lors de la rencontre du 14 avril 2015 et du 7 juillet 2015 au CCGPE. Toutefois, le compte rendu de la rencontre du CCGPE du 13 octobre 2015 n'en fait pas mention même si c'est au calendrier, tout comme pour le 26 novembre 2015. Au compte rendu de la rencontre du CCGPE du 16 septembre 2016, alors que le point devait être présenté, le compte rendu mentionne que « ce sujet n'a pas été traité par manque de temps ». La même raison est évoquée lors de la réunion du 6 décembre 2016 qui était la suivante où ce point était à l'agenda. Lors de la réunion suivante, le 16 décembre 2016, le point n'avait pas été repris. Des cas de figure similaires sont observés en 2017, 2018 et 2019. Autrement qu'en 2015 et 2016, nous n'avons pas eu l'évidence que de telles présentations aient été effectuées au CCGPE. Il y a donc simplement dépôt du document de suivi sur le site du comité.

Selon le BPPI, l'idée évoquée que le CCGPE n'a pas le temps d'aborder le suivi des Projets et Programmes à la suite d'une reddition de comptes peut s'expliquer par le nombre de Projets et de Programmes à suivre par ce comité, pour un nombre limité de rencontres par année (deux par mois) (voir le tableau 3). À l'exception de 2015 à 2016, où le nombre de Projets vus par le CCGPE est passé de 53 à 72, il est demeuré de 72 en 2017, puis a chuté à 67 en 2018 et finalement à 47 seulement en 2019. Il faut toutefois souligner que si un Projet doit passer plus d'une fois au CCGPE durant la même année, il ne compte que pour un Projet vu par le comité.

TABLEAU 3

Nombre de Projets et de Programmes examinés par les Comités de gouvernance

Année	CCGPE		CCPE	
	Projets	Programmes	Projets	Programmes
2015	53	12	36	11
2016	72	26	26	40
2017	72	28	47	9
2018	67	22	64	17
2019	47	32	30	19

Le BPPI mentionne également que les services doivent venir présenter l’avancement de l’ensemble de tous les Programmes sous leur responsabilité une fois par année. Sur la base des calendriers des réunions au CCGPE et au CCPE et pour les points d’information (non pas les points de passage), nous observons une baisse des présentations au fil des ans, exception faite de 2016 (voir le tableau 4).

TABLEAU 4

Présentation aux comités par une unité d’affaires des Programmes sous sa responsabilité

Unités d’affaires	2015		2016		2017		2018		2019	
	CCGPE	CCPE	CCGPE	CCPE	CCGPE	CCPE	CCGPE	CCPE	CCGPE	CCPE
Service des infrastructures, de la voirie et des transports ¹³	X	X	X	X	X	X	X	X		
Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports	X	X	X	X	X		X		X	
Service de l’eau			X	X	X		X			
Service de la gestion et planification immobilière			X	X	X					

¹³ SIVT – Service des infrastructures, de la voirie et des transports a connu un changement organisationnel en 2018 et ses activités ont été réparties entre le Service des infrastructures du réseau routier et le Service de l’urbanisme et de la mobilité, mais aucun de ces services n’a présenté d’états d’avancement de leurs Programmes depuis ce temps.

Le BPPI, bien que disant demander aux unités d'affaires de présenter l'évolution des Programmes annuellement, ne met pas systématiquement à l'ordre du jour le suivi de ces derniers. Nous pouvons donc conclure que le BPPI n'a pas exigé que les services présentent l'avancement annuel de l'ensemble de leurs Programmes. L'ampleur du nombre de Projets et de Programmes à suivre par les Comités de gouvernance ne permet pas de faire, par le BPPI, de présentation formelle du suivi des Projets et Programmes à la suite de la reddition de comptes demandée aux unités d'affaires. En considérant que le CCGPE peut suivre un Projet plus d'une fois par année, ceci prend de l'espace dans le calendrier de réalisation et limite davantage la capacité du BPPI à faire une présentation au CCGPE et possiblement au CCPE sur le suivi des Projets. De plus, les élus et membres de la haute direction n'ont pas accès à une période de questions spécifiques pour questionner l'avancement des Projets et Programmes. Il nous apparaît donc nécessaire que le BPPI revoie le mode de reddition de comptes (type et fréquence) fait aux Comités de gouvernance.

3.4.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de faire périodiquement une présentation au Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure et au Comité de coordination des projets et programmes d'envergure des informations obtenues lors de la reddition de comptes, et ce, afin de tenir informés les élus et les membres de la haute direction des enjeux possibles en lien avec différents projets et programmes d'envergure.

3.4.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de mettre à l'agenda du Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure et du Comité de coordination des projets et programmes d'envergure une présentation périodique par chaque unité d'affaires ayant sous sa responsabilité des programmes d'envergure, et ce, afin que la haute direction ait un portrait global de l'avancement de ces programmes d'envergure.

4. Conclusion

La Ville de Montréal (la Ville) s'est dotée en 2010 d'un Cadre de gouvernance pour encadrer la gestion des Projets et Programmes qui, annuellement, nécessitent plusieurs dizaines, voire des centaines de millions de dollars d'investissement pour leur réalisation. Le Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPI) s'est vu confier par la Direction générale la responsabilité de faire connaître ce Cadre de gouvernance, de le mettre à jour et de s'assurer que les unités d'affaires responsables de la réalisation des Projets et des Programmes suivent ce Cadre de gouvernance.

Nos travaux nous amènent à conclure que malgré l'existence de ce Cadre de gouvernance et des responsabilités du BPPI pour s'assurer de son suivi par les unités d'affaires, les Projets et les Programmes ne s'y conforment pas tous. Bien que le BPPI fasse évoluer les critères d'identification des Projets et Programmes, leur communication sur le site Intranet du BPPI n'est pas en adéquation avec ceux figurant dans le Cadre de gouvernance. Nous avons aussi observé que bien qu'il y ait un processus d'identification des nouveaux Projets et Programmes, celui-ci ne permet pas au BPPI de capter au moment opportun l'ensemble des Programmes afin qu'ils cheminent devant les Comités de gouvernance. De plus, bien que le rôle du BPPI soit de s'assurer du suivi du Cadre de gouvernance par les unités d'affaires et du processus d'approbation des Projets, il ne contrôle pas les documents soumis par les unités d'affaires requérantes avant la présentation à un des Comités de gouvernance. Ceci a pour effet que les membres de ces comités demandent des changements ou des précisions en lien avec des informations qui auraient dû figurer dans un Dossier d'approbation de projet (DAP) répondant aux exigences du Cadre de gouvernance ou de l'encadrement administratif pour un DAP.

Or, en raison du nombre de Projets et Programmes en cours, les Comités de gouvernance n'ont pas le temps de voir la totalité d'entre eux chaque année. Le fait de devoir repasser des Projets et des Programmes devant un Comité de gouvernance, car ils manquent de précision ou ne respectent pas une exigence du Cadre de gouvernance ou de l'encadrement administratif pour un DAP n'est pas optimale et a pour impact de limiter le nombre de dossiers revus annuellement par les Comités de gouvernance.

Le BPPI a développé des guides et des formations afin d'aider les unités d'affaires à remplir les exigences du Cadre de gouvernance. Il faudrait toutefois, sur la base de nos observations, qu'un pareil guide soit élaboré pour toutes les analyses devant être produites par les unités d'affaires dans le cadre d'un DAP, notamment pour ce qui concerne l'acceptabilité sociale d'un Projet, le développement durable et le volet en lien avec la Ville intelligente. Ceci permettrait d'uniformiser la nature et le niveau de détails inclus dans la documentation fournie par les unités d'affaires.

Finalement, nos travaux nous amènent à conclure que le processus de reddition de comptes demandée aux unités d'affaires devrait être davantage encadré afin que le BPPI puisse avoir une vue globale de l'avancement des Projets et des Programmes, incluant les dépenses réelles encourues et non pas uniquement s'il est prévu que le budget total ne soit pas suffisant. De plus, considérant que les Comités de gouvernance sont les instances décisionnelles pour l'approbation des Projets

et Programmes, nous considérons qu'une reddition de comptes régulière et complète devrait leur être faite par le BPPI sur l'avancement de l'ensemble des Projets et des Programmes.

Sur la base de ces constats et dans le but d'assurer une saine gestion des fonds publics nécessaires à la réalisation des Projets et Programmes à la Ville, nous avons notamment recommandé que la Ville:

- s'assure que toute modification des critères d'identification des projets et programmes d'envergure est adoptée par les instances municipales et officiellement communiquée aux unités d'affaires;
- exige des unités d'affaires que tout programme susceptible de répondre aux critères d'envergure chemine selon le processus décisionnel préalablement à toute autorisation de financement;
- se dote d'un mécanisme lui permettant de s'assurer que le Cadre de gouvernance est mis en œuvre par les unités d'affaires en s'appuyant sur des règles de saine gestion;
- vérifie la complétude des documents fournis par les unités d'affaires avant la présentation aux Comités de gouvernance, afin d'exercer un contrôle du respect des exigences reliées au processus décisionnel de gestion de Projet et Programme;
- se dote d'un mécanisme de contrôle interne permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité du Cadre de gouvernance, et ce, afin d'assurer qu'il atteint ses objectifs;
- mette périodiquement à l'agenda du Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure (CCGPE) et du Comité de coordination des projets et programmes d'envergure (CCPE) une présentation de l'avancement des Programmes sous la responsabilité des différentes unités d'affaires responsables;
- effectue périodiquement une présentation au CCGPE et au CCPE des informations obtenues lors de la reddition de comptes;
- revoie la reddition de comptes demandée aux unités d'affaires afin d'inclure l'état d'avancement du projet d'envergure (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement;
- élabore un guide pour préciser les balises à suivre par les unités d'affaires afin d'uniformiser la reddition de comptes trimestrielle;
- fasse produire par les unités d'affaires spécialisées des guides détaillant les attentes au terme des informations requises pour les éléments concernant les engagements municipaux et de les rendre disponibles pour les unités d'affaires.

5. Annexes

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que les Projets et les Programmes à la Ville suivent le cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux et les exigences pour obtenir les différentes autorisations des comités de gouvernance pour l'avancement dans leur cycle de vie.

Critères d'évaluation

- Des mécanismes sont en place afin que le BPPI puisse identifier tout nouveau Projet ou Programme afin d'en faire le suivi.
- Des mécanismes de contrôles sont en place afin que les Projets respectent les exigences du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux pour l'obtention des autorisations des comités de gouvernance.
- Le BPPI s'est doté d'outils pour accompagner les unités d'affaires dans la mise en œuvre et le respect du Cadre de gouvernance des projets et programmes d'envergure.
- Une reddition de comptes est faite au BPPI par les unités d'affaires quant au suivi des exigences de gestion des Projets et Programmes, et ce, afin de permettre au BPPI de contrôler l'avancement des Projets.

5.2. Nombre de projets et programmes d'envergure composant l'échantillon utilisé dans le cadre de cet audit

Phase du cycle de vie	Justification	Démarrage	Planification	Exécution	Clôture
Projets	1	4	2	10	1
Programmes avec date de fin	1	1	1	3	
Programmes récurrents	1		1	3	
Total	3	5	4	16	1

5.3. Composition des Comités de gouvernance

Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure (CCGPE)	Comité de coordination des projets et programmes d'envergure (CCPE)	Comité exécutif (CE)
<ul style="list-style-type: none"> • Directeur général • Directeurs généraux adjoints (4) • Directeur des finances • Directeur du Bureau des projets et programmes d'immobilisations 	<ul style="list-style-type: none"> • Élus (8) • Directeur général • Directeur général adjoint – Services Institutionnels • Directeur du Bureau des projets et programmes d'immobilisations 	<ul style="list-style-type: none"> • Élus (12) • Mairesse de Montréal





3.4.

Gestion du remplacement des entrées de service en plomb

Le 29 mars 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

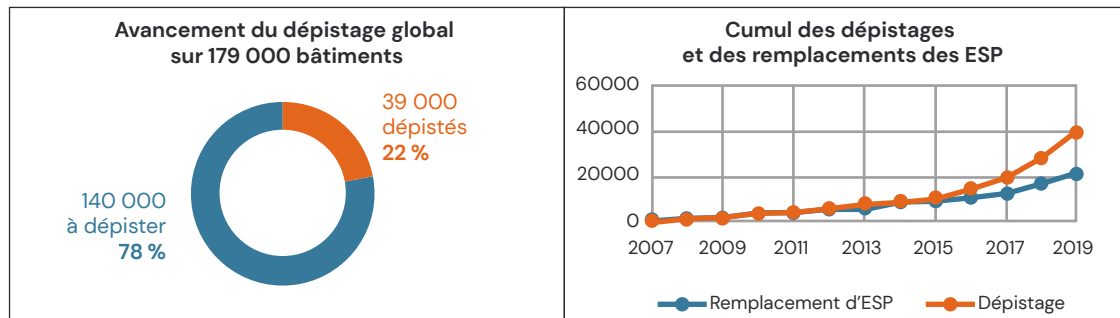
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion du remplacement des entrées de service en plomb

En 2007, afin de répondre aux exigences gouvernementales en matière de qualité de l'eau potable et de santé publique concernant le plomb dans l'eau potable, la Ville de Montréal (la Ville) a déposé un plan d'élimination des entrées de service en plomb (ESP) et qui prévoyait l'élimination des ESP d'ici 2026 (estimation de 69 000 ESP). En 2019, pour donner suite à la modification par Santé Canada de la norme de concentration de plomb dans l'eau potable, et à la demande du gouvernement du Québec, la Ville a déposé un plan d'action (PA) révisé pour l'élimination des ESP d'ici 2030 en incluant de nouvelles actions, notamment d'accélérer le dépistage. Le plomb est un métal reconnu pour avoir des effets néfastes sur la santé humaine.

Mise en contexte

Au 31 décembre 2019, il est estimé qu'environ 21 000 des 69 000 ESP avaient été remplacées. Depuis 2007, près de 39 000 bâtiments avaient fait l'objet d'un dépistage en janvier 2020. Le PA 2019 prévoit le dépistage de 100 000 autres bâtiments. Ce nombre a toutefois augmenté considérablement, depuis l'approbation de ce PA révisé, se situant autour de 140 000 bâtiments. À cela s'ajoutent environ 21 000 bâtiments pour lesquels l'ESP de la section publique a été remplacée et qui doivent faire l'objet d'une analyse, afin de déterminer l'existence d'une ESP sur la section privée.



Objectif de l'audit

Notre audit avait pour objectif de s'assurer que la mise en œuvre du remplacement des entrées de service en plomb (RESP) évolue conformément au PA de 2007 révisé en 2019 et que la réglementation municipale touchant des travaux de remplacement est appliquée conformément à ce qui est prévu.

Résultats

Alors que le PA initial a été approuvé en 2007 par le gouvernement du Québec, nous constatons que l'information disponible sur la gestion du dossier de l'élimination des ESP ne permet pas d'avoir un portrait global de la situation, de prendre des décisions éclairées et de bien informer la population. Nous observons ainsi que le remplacement des ESP n'a pas évolué comme prévu au PA. De plus, nous n'avons pas retracé l'évidence que la réglementation visant l'élimination des ESP a été appliquée comme requise à chaque fois. Afin de réaliser le PA dans son intégralité, le travail qui reste à accomplir est considérable, et en conséquence, la Ville doit revoir les pratiques de gestion en place afin d'accélérer la cadence des activités de dépistage et de RESP.

Principaux constats

Rôles et responsabilités

- Les rôles et les responsabilités des différents intervenants impliqués dans les activités de dépistage et de RESP n'ont pas tous été clairement définis, communiqués et appliqués.

Mise en œuvre du plan d'action

- Le PA révisé de 2019 n'a pas été mis à jour de manière à intégrer tous les secteurs d'activités concernés et les nouvelles données, afin que toutes les ESP soient éliminées et que les risques pour la santé de la population en lien avec ce type d'exposition soient contrôlés.
- Les activités prévues au PA n'ont pas toutes été assorties d'échéanciers, de cibles et d'indicateurs plus précis et elles n'ont pas toutes fait l'objet d'une évaluation périodique de la performance dans le cadre de la mise en œuvre du PA, et ce, afin d'apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.

Suivi de la mise en oeuvre

- Les mécanismes de suivi en place ne sont pas suffisants, occasionnant ainsi des problèmes dans la collecte, la compilation et la validation des données concernant tout particulièrement les activités de RESP soulevant ainsi un risque pour la fiabilité et l'exhaustivité des données.

Suivi de l'application de la réglementation

- Les mécanismes de suivi en place ne permettent pas de donner l'assurance que la réglementation et les directives adoptées ont été appliquées.

Moyens de communication destinés aux citoyens

- La carte interactive et le site Internet ne permettent pas d'informer les citoyens concernant le RESP ni sur l'avancement de l'ensemble des activités du PA.

Reddition de comptes

- Il n'y a pas de reddition de comptes permettant d'informer de façon périodique et formelle les élus et les gestionnaires concernés en lien avec l'avancement de la mise en œuvre du PA.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles

CDN-NDG	arrondissement de Côte-des-Neiges– Notre-Dame-de-Grâce
CM	conseil municipal
DRSP	Direction régionale de santé publique
ESP	entrées de service en plomb
L	litre
m	mètre
MDDEP	ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MHM	arrondissement de Mercier– Hochelaga-Maisonneuve
MELCC	ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques
µg/L	microgrammes par litre
PA	plan d'action
PRR	<i>Programme de réfection routière</i>
RESP	remplacement des entrées de service en plomb
SE	Service de l'eau
SF	Service des finances



Table des matières

1. Contexte	171
2. Objectifs de l’audit et portée des travaux	175
3. Résultats de l’audit	176
3.1. Rôles et responsabilités	176
3.2. La mise en œuvre du plan d’action	179
3.2.1. La mise en oeuvre	179
3.2.2. Échéanciers, cibles, indicateurs et évaluation du degré d’avancement	184
3.3. Suivi de la mise en œuvre du plan d’action	187
3.3.1. Suivi du plan d’action	187
3.3.2. Collecte, compilation et validation des données	189
3.3.3. Suivi de la réglementation et des directives	192
3.4. Moyens de communication à l’intention des citoyens	195
3.5. Reddition de comptes	198

4. Conclusion	200
5. Annexes	202
5.1. Objectifs et critères d'évaluation	202
5.2. Illustration d'une entrée de service de la section publique et de la section privée	203

1. Contexte

Il est reconnu que les conduites des entrées de service composées de plomb constituent habituellement la source la plus importante de plomb dans l'eau potable. Étant donné que jusqu'en 1975 le plomb était considéré comme un matériau acceptable dans la fabrication des conduites qui alimentaient les maisons en eau, il y a un risque que du plomb se libère graduellement dans l'eau, exposant ainsi ceux qui consomment cette eau avec ce contaminant.

L'eau potable distribuée par le réseau de conduites municipal sur le territoire de la Ville de Montréal (la Ville) est d'excellente qualité. Toutefois, certains bâtiments sont alimentés par une entrée d'eau en plomb. Ce dernier peut se dissoudre et se retrouver dans l'eau, surtout après de longues périodes de stagnation. Dans cette situation, il est possible que la concentration de plomb dans l'eau du robinet dépasse le seuil réglementaire.

Les entrées de service sont reliées au réseau secondaire d'aqueduc. Elles sont principalement localisées sous les rues, branchées aux conduites secondaires et constituées d'une section publique (la responsabilité de la Ville) et d'une section privée (la responsabilité du propriétaire). Il s'agit donc de la conduite souterraine reliant le réseau d'un bâtiment au réseau d'aqueduc. L'annexe 5.2. du présent rapport fournit une illustration de ces deux sections branchées à la conduite secondaire d'aqueduc.

Les entrées de service peuvent être constituées à plus de 95 % de plomb (on parle alors d'une entrée de service en plomb (ESP¹)), présentant ainsi une source d'exposition importante pour les occupants du bâtiment. D'ailleurs, selon le ministère de la Santé du Québec², la problématique du plomb dans l'eau sur le territoire de Montréal est principalement associée à la présence d'ESP, faisant ainsi de cette situation un enjeu de santé publique. Le plomb est effectivement un métal reconnu pour avoir des effets néfastes sur la santé humaine. Il peut avoir des conséquences diverses sur la santé, notamment en :

- altérant de diverses manières de multiples systèmes organiques;
- affectant la santé des nourrissons et des enfants de moins de six ans en ayant des effets sur leur développement intellectuel;
- affectant aussi le fœtus des femmes enceintes;
- affectant chez l'adulte, la santé cardiovasculaire et la dysfonction rénale.

¹ Une entrée de service possède une partie publique dont la responsabilité d'entretien ou de remplacement appartient à la Ville de Montréal, et une partie privée, sous la responsabilité du propriétaire du bâtiment.

² Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction régionale de santé publique de Montréal.

Le plomb a été interdit en 1980 faisant en sorte d'éliminer son utilisation pour les ESP donnant la place à d'autres matériaux comme le cuivre pour la tuyauterie. Bien que des efforts aient été réalisés afin de réduire l'exposition au plomb au cours des dernières décennies, il existe encore plusieurs de ces ESP sur le territoire de la Ville. Selon le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MELCC), de telles entrées de service sont susceptibles d'avoir été installées jusqu'en 1967 dans la région de Montréal. Sur le territoire de Montréal, les bâtiments ayant la plus grande probabilité d'être alimentés par une ESP sont :

- les bâtiments de 8 logements et moins construits avant 1970;
- les bâtiments construits entre les années 1940 et 1950, communément appelées « maison d'après-guerre » (Wartime Housing).

Selon les estimations de la Ville, les ESP concernent 16 des 19 arrondissements. En ce qui concerne les arrondissements de L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève, de Pierrefonds-Roxboro et de Saint-Léonard, il est très peu probable de trouver des ESP, parce que la construction des bâtiments est plus récente.

En 2004, la Ville a procédé à une première campagne d'échantillonnage du plomb qui a permis de constater que 69 % des maisons de type d'après-guerre avaient des concentrations en plomb dans l'eau potable qui dépassaient les normes fédérales et provinciales qui étaient de 10 microgrammes par litre ($\mu\text{g/L}$). Pour remédier à la situation, la Ville a élaboré un plan d'action (PA) qui consistait, notamment, à inclure dans son programme de remplacement des conduites d'aqueduc secondaires³ l'élimination sur une période 20 ans des ESP. Le PA visait donc à éliminer, d'ici 2026, les quelque 69 000 ESP estimées lors d'une autre campagne d'échantillonnage en 2006 encore présentes sur le territoire de la Ville. Le PA a été approuvé en février 2007 par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) de l'époque⁴.

En 2013, afin que les arrondissements effectuent du remplacement des entrées de service en plomb (RESP), le conseil municipal (CM) a délégué aux arrondissements par règlement⁵ le remplacement des entrées de service en plomb dans le cadre du *Programme de réfection routière* (PRR) local des arrondissements, lors de travaux de reconstruction complète des infrastructures de chaussées.

³ Il s'agit du réseau d'aqueduc local dans les quartiers qui amène l'eau potable jusqu'aux bâtiments.

⁴ Dossier décisionnel n° 1070593002, Ville de Montréal – Lettre du MDDEP du 23 février 2007.

⁵ *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement*, conseil municipal de la Ville, *Règlement O2-002*, adopté le 18 décembre 2001, article 1, paragraphe 4.1. L'objectif du Règlement vise notamment à alléger la procédure concernant l'approbation des instances. Étant donné que le remplacement des ESP est une compétence du CM, la délégation de pouvoirs aux conseils d'arrondissements permettra de réduire les délais d'approbation par les instances, puisque le conseil d'arrondissement sera en mesure de donner une approbation.

Dans le cadre de l'examen d'un *Règlement*⁶, la Commission permanente sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs (ci-après : la Commission) a produit un rapport en 2014 qui touchait au dossier des ESP, dans lequel elle mentionne qu'au total :

*« 5 250 remplacements de la section publique de l'entrée d'eau ont été réalisés dont 250 dans des maisons Wartime. On a indiqué que peu de citoyens ont effectué le remplacement de la section privée de l'entrée d'eau, ce qui engendre une configuration de remplacement partiel (Pb privé/Cu public) dans 50 % des cas de remplacements effectués par la Ville ».*⁷

La Commission a formulé plusieurs recommandations, notamment concernant la réalisation des objectifs du PA approuvé en 2007, l'accélération du *Programme de remplacement de la section publique des ESP* ainsi que l'accélération du RESP du côté privé selon différentes approches. C'est ainsi que la Ville a conclu à partir de 2016 des ententes de partenariats pour accélérer le dépistage des ESP, permettant ainsi d'effectuer depuis 2008 des tests de dépistage dans 39 000 bâtiments.

Afin d'accélérer le RESP de la section privée située sur la propriété des citoyens, le CM a adopté en 2017 un *Règlement*⁸ lui permettant d'effectuer des travaux de remplacement sur une section privée. Cependant, ce règlement n'est applicable que pour les cas où le mur d'un bâtiment se trouve à une distance de 1,5 mètre (m) ou moins du trottoir public. Avant l'adoption de ce règlement, la Ville ne remplaçait que la portion publique de l'ESP, laissant au propriétaire la décision de remplacer ou non la sienne. Le Service de l'eau (SE) a alors adopté des directives destinées aux arrondissements et aux services concernés afin d'accélérer le RESP, notamment dans le cadre de certains travaux de voirie.

En mars 2019, Santé Canada a revu à la baisse la recommandation acceptable pour la concentration en plomb dans l'eau potable, la faisant passer de 10 à 5 µg/L, soit l'une des normes les plus sévères au monde. En octobre 2019, le gouvernement du Québec annonçait vouloir modifier sa réglementation pour se conformer à cette nouvelle recommandation canadienne et changer du même coup les procédures d'échantillonnage du plomb dans l'eau potable. Ce faisant, il a demandé aux municipalités du Québec d'élaborer un PA afin de réduire la présence de plomb dans l'eau potable, en suivant les recommandations de Santé Canada. Ainsi chaque municipalité devra dans son PA inclure les points suivants :

- Les secteurs de la municipalité dont les bâtiments sont susceptibles d'avoir une ESP;
- Un échéancier pour identifier lesdits secteurs;

⁶ *Règlement sur la canalisation de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales (chapitre C-1.1 des Règlement refondu de l'ancienne Ville de Montréal)*, conseil municipal de la Ville, entrée en vigueur le 24 août 2001.

⁷ Dossier décisionnel n° 1144527002, Ville de Montréal.

⁸ *Règlement relatif au remplacement par la Ville de la section privée des entrées de service d'eau en plomb*, conseil municipal de la Ville de Montréal, *Règlement 17-078*, adopté le 21 août 2017. Le principal objectif par l'adoption de nouveau règlement est de préserver les infrastructures municipales et d'harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire de la Ville.

- La période nécessaire pour remplacer toutes les ESP sur son territoire;
- Le coût de la démarche;
- Une priorisation des travaux.

C'est ainsi que la Ville a revu son PA de 2007 et s'est dotée d'un PA révisé lui permettant d'éliminer toutes les ESP situées sur son territoire d'ici 2030. Ce PA révisé, qui a été approuvé par le gouvernement du Québec le 11 octobre 2019 et par la Direction régionale de santé publique (DRSP) le 15 octobre 2019, comprend les 6 actions suivantes:

- Rendre disponible, en ligne, une carte sur laquelle les citoyens pourront consulter les renseignements concernant la présence de plomb dans leur bâtiment;
- Accélérer le dépistage afin de localiser précisément l'ensemble des ESP sur son territoire. La Ville analysera l'eau du robinet d'environ 100 000 bâtiments d'ici 2022 en donnant la priorité aux bâtiments hébergeant des services de garderie en milieu familial et les centres de la petite enfance, les maisons de type unifamilial, duplex et triplex;
- Distribuer un dispositif de filtration au moment du dépistage lorsqu'il y a confirmation de présence d'une ESP;
- Poursuivre l'accélération des remplacements des ESP de la section publique. La Ville remplacera toutes les ESP d'ici 2030, soit environ 48 000;
- Rendre obligatoire le remplacement de la section privée d'ESP;
- Remplacer en priorité les ESP dans les maisons de type « après-guerre » et les maisons de type unifamilial, duplex et triplex.

Le budget 2020 a été approuvé par le comité exécutif de la Ville en novembre 2019 et indique qu'au total, 557 M\$ d'investissements sont prévus sur 10 ans pour la mise en œuvre du *Programme de remplacement des entrées de service* afin d'accélérer la mise en œuvre de ce dernier et ainsi répondre aux recommandations émises par Santé Canada, en lien avec la nouvelle norme de concentration en plomb dans l'eau potable (5 µg/L).

Depuis décembre 2019 particulièrement, le SE a procédé à une modification de sa structure organisationnelle afin d'organiser ses équipes dans le but de s'occuper notamment des activités reliées au dépistage, aux inspections et au RESP.

Au 31 décembre 2019, selon l'estimation de la Ville, environ 21 000 ESP avaient été remplacées sur le total de 69 000 ESP estimées en 2007.

Les arrondissements de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce (CDN-NDG) et Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (MHM) figurent parmi les arrondissements qui se sont particulièrement impliqués dans le RESP. Au 31 décembre 2019, ces deux arrondissements sont ceux qui ont effectué le plus de RESP, soit 2822 et 2621 RESP, respectivement.

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 l'optimisation des ressources portant sur la Gestion du remplacement des entrées de service en plomb. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, Missions d'appréciation directe du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectifs de s'assurer que la mise en œuvre du RESP évolue conformément au PA de 2007 révisé en 2019 et que la réglementation municipale touchant des travaux de remplacement est appliquée conformément à ce qui est prévu.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et 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 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 depuis l'approbation du PA 2007 de la Ville par le gouvernement du Québec en février 2007 jusqu'au 28 février 2020, mais pour certains aspects, des données antérieures ou postérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de mars 2020 et janvier 2021. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2021.

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

- Le Service de l'eau;
- L'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce;
- L'arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve.

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 PA et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant, ainsi qu'à la Direction générale, au directeur général adjoint de la mobilité et attractivité, au directeur général adjoint du service aux citoyens et au directeur du Service de concertation des arrondissements.

Une copie du rapport final a également été transmise, à titre informatif, 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. Rôles et responsabilités

Plusieurs parties prenantes sont impliquées dans les activités de dépistage et de RESP nécessaires pour la mise en œuvre du PA d'élimination des ESP. Le tableau 1 résume les rôles et responsabilités des différentes unités d'affaires auditées.

En raison de la structure administrative de la Ville, les activités de base comme la mise en œuvre du PA et les communications avec les autres paliers gouvernementaux sont réalisées par le SE. Il effectue également la grande majorité des activités de dépistage des ESP et la planification des travaux de remplacements de ces mêmes ESP. En 2017 et dans les années suivantes, le SE a produit des directives demandant aux arrondissements d'accélérer le RESP, et ce, dans différentes catégories de travaux de voirie.

Du côté des arrondissements, nous notons un écart dans les activités réalisées en lien avec le dépistage où l'arrondissement de CDN-NDG fait depuis 2018 un peu de dépistage contrairement à l'arrondissement de MHM qui n'en fait pas. Tous deux par contre s'occupent de l'octroi de contrats pour le remplacement des ESP.

Pour ce qui est du dépistage et du remplacement des ESP pour les fontaines d'eau des parcs et dans les bâtiments municipaux⁹, le SE considère qu'il s'agit principalement d'une responsabilité relevant des arrondissements ou du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports ou du Service de la gestion et de la planification des immeubles selon le type de parcs. N'étant pas précisément responsable des activités d'élimination des ESP reliées aux fontaines d'eau, le SE fournit néanmoins un soutien aux arrondissements et à ces services centraux notamment en préparant les protocoles de dépistage et en fournissant des équipements pour faire ces tests ainsi que de la formation. Toutefois, du côté des deux arrondissements audités, aucun travail de dépistage¹⁰ en lien avec les fontaines d'eau dans les parcs n'a encore été entrepris du fait que l'information obtenue du SE

⁹ Les fontaines d'eau dans les parcs et dans les bâtiments municipaux de la Ville de Montréal peuvent comprendre du plomb, notamment dans les entrées de service.

¹⁰ Le SE avait effectué, durant la période estivale 2019, le dépistage de 333 fontaines d'eau. Cependant, en juin 2020 une note de service a été transmise aux arrondissements à laquelle était joint un nouveau protocole de dépistage, afin que toutes les fontaines d'eau soient dépistées incluant celles qui avaient déjà été dépistées en 2019. Durant l'été 2020, près d'une soixantaine de fontaines d'eau ont été dépistées par les arrondissements de MHM, Lachine et LaSalle.

pour le faire date du printemps 2020 et qu'aucune directive concernant les activités à réaliser pour le RESP de ces fontaines d'eau ne leur a été communiquée jusqu'à présent.

Nous notons donc un écart dans les rôles joués par les arrondissements dans le dépistage des ESP. Ce constat s'explique du fait qu'il n'y a aucune documentation complète et précise définissant l'ensemble des rôles et des responsabilités des parties prenantes impliquées dans l'élimination des ESP et ce, ni dans le PA 2007 ni dans celui de 2019. Il y a également une zone grise quant aux réels responsables des activités de dépistages et de remplacements des ESP pour les fontaines d'eau dans les parcs de la Ville qui s'explique par le fait que cette source d'exposition au plomb dans les parcs n'a jamais été abordée dans le PA 2007 ni dans celui révisé en 2019.

Ainsi, le fait que les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement définis pour l'ensemble des activités reliées à l'élimination des ESP ne facilite pas leur communication et laisse courir un risque que des responsabilités ne soient pas appliquées à l'égard d'activités ou d'actifs qui sont concernés par l'élimination des ESP.

TABEAU 1

Rôles et responsabilités des unités d'affaires auditées dans le dossier de l'élimination des entrées de service en plomb

Activités	Service de l'eau	Arrondissements		
		Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce	Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	
Interlocuteur pour la Ville de Montréal auprès du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques et de la Direction régionale de santé publique	Auto-attribué de par la nature des activités du service	Aucun	Aucun	
Mise en œuvre du plan d'action		Participation	Participation	
Dépistage		Un peu depuis 2018	Aucun	
Remplacement des entrées de service en plomb	Planification des remplacements	Octroi de contrat pour les travaux	Octroi de contrat pour les travaux	
Fontaines d'eau dans les parcs	Dépistage	Support aux arrondissements et réalisation d'une partie des tests de dépistage	Aucun	Aucun
	Remplacement des entrées de service en plomb	Aucun	Aucun	Aucun

3.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau de s'assurer que les rôles et les responsabilités de l'ensemble des parties prenantes concernées soient clairement définis, documentés, communiqués et approuvés par la Direction générale pour en faciliter l'application et afin de favoriser une mise en œuvre efficace du plan d'action de l'élimination des entrées de service en plomb.

3.2. La mise en œuvre du plan d'action

3.2.1. La mise en oeuvre

Depuis le début des activités de dépistage, 39 000 bâtiments ont fait l'objet d'un dépistage (voir le tableau 2). Le PA révisé en 2019 et qui a été approuvé par le MELCC et la DRSP prévoyait le dépistage de 100 000 bâtiments (voir le tableau 3). Or, nos travaux d'audit ont révélé qu'à la suite de cette approbation, le nombre de bâtiments à dépister et à analyser a augmenté, et ce, pour les 2 raisons suivantes (voir le tableau 3):

- Premièrement, ne pouvant expliquer pourquoi à l'époque environ 40 000¹¹ bâtiments avaient été considérés comme n'ayant pas d'ESP lors d'un examen fait à partir du rôle foncier, le SE s'est vu contraint de les reconsidérer comme des bâtiments à dépister.
- Deuxièmement, environ 21 000 bâtiments doivent subir une analyse, bien que depuis 2007 la portion publique de l'ESP a été remplacée, la Ville ne sait pas si la section privée de l'ESP est en plomb et si c'est le cas, si elle a été remplacée également. En effet, lors des travaux de remplacement des ESP pour la portion publique, les citoyens ont été peu nombreux à remplacer leur portion. Selon le personnel rencontré au SE, à partir des constats visuels effectués sur une partie de la section privée, lors des travaux de RESP de la section publique, il est estimé qu'environ 35 % de ces 21 000 entrées de service comprendraient du plomb, ce qui constitue un nombre important de bâtiments. De plus, ce n'est que depuis 2018 que la Ville remplace également la portion privée lorsqu'elle intervient sur la portion publique à condition que le bâtiment soit à une distance de moins de 1,5 m du trottoir.

TABLEAU 2

Nombre de bâtiments dépistés depuis 2007

Entre 2007 et 2016	2017	2018	2019	Total au 31 décembre 2019
13 396	4 922	8 889	11 547	38 754

Source: Ville de Montréal, Service de l'eau.

Dans le PA initial, tout comme dans la version révisée, le SE estime à 69 000 le nombre d'ESP à remplacer sur le territoire de la Ville (voir le tableau 3). À la fin 2019, toujours selon le PA, 48 000 ESP devaient être remplacées, soit près de 70 % de l'objectif initial. Or, considérant que les entrées de service d'environ 40 000 bâtiments additionnels doivent être testées, situation postérieure au PA révisé, il y a lieu de revoir et de confirmer l'estimation du nombre de RESP qui figure au PA révisé.

¹¹ Le chiffre de 40 000 bâtiments à dépister est toujours sous étude et est sujet à changement.

TABLEAU 3

Objectifs du plan d'action 2019 et état de la situation sur le dépistage et le remplacement des entrées de service en plomb

Objectif du plan d'action 2019	État de la situation
Volet dépistage	
<p>Dépistage de 100 000 bâtiments à effectuer d'ici 2022</p>	<p>Près de 39 000 ESP dépistées au 24 janvier 2020. 100 000 bâtiments à dépister (prévus au plan d'action de 2019).</p>
	<p>Environ 40 000 nouveaux bâtiments à dépister (non prévus au plan d'action et découvert en 2019 après l'approbation du plan d'action).</p>
	<p>Environ 21 000 bâtiments – analyse à faire (identification des entrées de service en plomb dans la section privée en raison du fait que la section publique a été remplacée).</p>
Volet remplacement	
<p>Remplacement de 69 000 entrées de service en plomb d'ici 2030</p>	<p>Estimation de 21 000 ESP remplacées entre 2007 et le 31 décembre 2019.</p>
	<p>Entrées de service en plomb à remplacer concernant les fontaines d'eau: nombre inconnu (non prévues au plan d'action de 2019).</p>
	<p>Au 31 décembre 2019: estimation de 48 000 entrées de service en plomb de la section publique à remplacer selon le plan d'action (incluant 16 800 entrées de service en plomb de la section privée à remplacer par la Ville de Montréal (estimation au 23 octobre 2019)).</p>
<p>Au 23 octobre 2019: 154 bâtiments « après-guerre » à remplacer.</p>	<p>Aucune mention dans le plan d'action du remplacement des entrées de service en plomb dans les fontaines d'eau dans les parcs. Le plan de communication de l'hiver 2020 en lien avec le remplacement des entrées de service en plomb mentionne « <i>Plan d'action pour les fontaines et les bâtiments municipaux encore inconnu</i> ».</p>

Source des chiffres: Plan d'action 2007, Plan d'action 2019 et Service de l'eau, Ville de Montréal.

Considérant que moins de deux ans après l’approbation du PA révisé, des travaux supplémentaires ont déjà été identifiés pour le dépistage et pour les fontaines d’eau dans les parcs et que ceci aura très certainement une incidence sur les RESP, il nous apparaît essentiel que le PA soit de nouveau remis à jour.

Depuis 2007, en plus des PA, le SE a adopté différentes stratégies afin de réaliser et d’accélérer le RESP, dont les suivantes :

- 2007: Intégration des RESP lors des travaux de reconstruction des conduites secondaires d’eau potable;
- 2008: Ajout des RESP lors des travaux de réhabilitation des conduites d’eau potable;
- 2013: Délégation par voie de règlement du CM aux arrondissements du RESP lors des travaux de reconstruction complète des infrastructures de chaussées dans le cadre du PRR local;
- 2016: Réalisation de contrats ponctuels (aussi appelés contrats RESP) dédiés uniquement au RESP à la suite de demandes de citoyens et pour les bâtiments « après-guerre »;
- 2017: Émission d’une directive du SE aux arrondissements et services concernés pour la réalisation de RESP lors de contrats de reconstruction ou pulvo-stabilisation des chaussées¹² ainsi que dans les contrats de reconstruction de plus de 50 % des trottoirs;
- 2018: Envoi d’une note de service du SE recommandant aux arrondissements d’effectuer le RESP dans les travaux de planage-revêtement des chaussées;
- 2018: Adoption par le CM d’un règlement visant le remplacement par la Ville de la section privée pour les bâtiments situés à 1,5 m ou moins du trottoir aux frais des propriétaires.

Malgré l’emploi de ces différentes stratégies depuis 2007 et surtout 2016, force est de constater que le travail qui reste à réaliser est considérable afin de respecter ce que prévoit le PA en termes de dépistage et de RESP. Depuis 2007, le RESP n’a pas évolué de manière suffisamment soutenue. Ce n’est que depuis 2017, soit 10 ans après le début de la mise en œuvre du PA, que le RESP s’est accéléré (voir le tableau 4). Or, bien que depuis 2017 le SE incite par le biais de directives et de notes de service les arrondissements à faire des RESP, c’est récemment que les 2 arrondissements audités ont accéléré le nombre des RESP.

¹² La technique de la pulvo-stabilisation consiste à décohesionner le pavage, à le mélanger avec le granulat sous-jacent, et ce, dans une seule opération. Un agent liant est injecté afin d’obtenir une fondation renforcée avec les matériaux qui sont présents sur place.

TABLEAU 4

Nombre d'entrées de service en plomb remplacées depuis 2007 (et avant)

2007 et avant	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 estimé	Total
304 (822 avant 2007)	758	869	583	257	1 245	511	1 787	1 482	1 407	2 244	4 449	4 669	21 387

Si le SE s'est doté de plusieurs stratégies au fil des ans pour accélérer le RESP, nous n'avons pas retracé d'évaluation documentée de l'ensemble des contrats et des travaux afin de déterminer ceux qui suscitent l'implication des arrondissements, qui favorisent davantage le RESP et qui ont le moins d'impacts sur les actifs dans les arrondissements. Nous n'avons pas retracé non plus d'analyse documentée visant à examiner, si le remplacement prescrit et proposé dans les directives et les notes de service, dans le cadre des divers travaux, par exemple concernant les contrats nommés « RESP », est harmonisé avec la réglementation relative au RESP, notamment le *Règlement O2-002 sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement*, ce qui pourrait créer une sorte de confusion ou d'incompréhension de l'approche à suivre chez les arrondissements.

Une des activités au PA 2019 est de « rendre obligatoire le remplacement de la section privée de l'entrée de service en plomb ». La Ville a un enjeu actuellement avec les sections privées des ESP pour lesquelles la section publique a déjà été remplacée. Aucune stratégie n'a été communiquée aux citoyens à ce sujet jusqu'à maintenant alors qu'il y a environ 21 000 bâtiments pour lesquels la Ville doit faire une analyse, puisqu'elle ne connaît pas la situation de la portion privée de l'entrée de service alors qu'elle a remplacé la portion publique. Rappelons que le SE estime que jusqu'à 35 % des sections privées de ces entrées de service pourraient être en plomb, soit près du double du nombre d'ESP remplacées par la Ville en 2019. Étant donné que les travaux de remplacement de la section publique sont terminés pour ces 21 000 bâtiments, le remplacement de la section privée relève maintenant du citoyen. Il devra donc effectuer les travaux requis à ses frais. Ainsi, il est important qu'une stratégie soit élaborée afin d'encadrer le déploiement de cette activité prévue au PA 2019 et qu'elle soit diffusée de manière à faire comprendre au citoyen l'ensemble des enjeux (p. ex. le risque pour la santé, l'avis d'infraction si le remplacement n'est pas fait) qui le concernera dans le cas où une ESP a été confirmée sur sa propriété.

Lors de l'approbation du PA révisé en octobre 2019, la DRSP avait demandé à la Ville d'offrir

«...des mesures de protection temporaires pour les citoyens concernés jusqu'au remplacement complet de leurs ESP, afin de réduire les barrières financières à l'application de ces mesures volontaires, dans une perspective de réduction des inégalités sociales de santé. De telles mesures seraient particulièrement pertinentes pour les femmes enceintes, les nourrissons et les jeunes enfants, mais permettraient également de réduire le risque pour le reste de la population».

Le SE s'était engagé dans son PA à répondre à cette demande de la DRSP en mettant en place des mesures additionnelles de mitigation, ce qui comprend la distribution de pichets d'eau, de filtres et autres dispositifs de filtration aux citoyens ainsi qu'aux garderies ayant eu un dépistage positif, et ce, à compter du 23 octobre 2019. Au moment

de nos travaux, ces dispositifs de filtration n'avaient pas encore été distribués à toutes les catégories de citoyens concernés par un dépistage positif. Seulement 321 pichets d'eau avaient été distribués sur 564 demandes datant de mai 2020 pour des personnes à faible revenu qui ont droit à ces mesures temporaires de mitigation. En juillet 2020, le personnel responsable de la livraison de ces dispositifs n'était pas encore entièrement embauché pour la distribution au reste de la population concernée.

Toujours lors de l'approbation du PA révisé, le MELCC, à l'instar de la DRSP, avait formulé différentes recommandations à la Ville, dont celle de :

«...répertorier toutes les entrées de service privées non remplacées, de les consigner dans une base de données accessible à la population et de s'assurer de la réalisation des travaux à compléter».

À cet effet, la Ville rend disponible aux citoyens sur son site Internet une carte interactive, mais un examen de celle-ci a démontré qu'elle ne comprend pas encore les travaux de remplacement ni les ESP privées remplacées, ne donnant donc pas une information précise et à jour pour les citoyens.

Il est important que le SE considère ces recommandations de la DRSP et du MELCC comme faisant partie du PA et s'assure de leur mise en œuvre. La Ville en déposant son PA auprès de la DRSP et du MELCC s'est engagée à éliminer les ESP auprès du gouvernement du Québec. Or, la DRSP et le MELCC, par leurs recommandations supplémentaires, ont manifesté l'importance d'éliminer les ESP pour des raisons de santé publique.

3.2.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau en collaboration avec tous les arrondissements concernés, de revoir le plan d'action afin qu'il inclue tous les aspects reliés à l'élimination des entrées de service en plomb, ainsi que les nouvelles données relatives au nombre de dépistages à réaliser, et qu'il prenne en considération les recommandations de la Direction régionale de santé publique et du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques, et de déterminer la stratégie la plus appropriée permettant d'accélérer le dépistage et le remplacement des entrées de service en plomb, et ce, dans l'objectif d'assurer le respect de l'échéancier prévu pour 2030.

3.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau en collaboration avec tous les arrondissements concernés, d'encadrer le déploiement des différentes interventions à être réalisées dans le cadre de l'obligation du remplacement des entrées de service en plomb de la section privée par les citoyens et pour lesquels la section publique a été remplacée, et ce, afin que les citoyens comprennent l'ensemble des enjeux les concernant lorsqu'une entrée de service en plomb est confirmée.

3.2.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau de compléter la mise en œuvre de la recommandation prévue au plan d'action concernant les mesures de mitigation et d'évaluer l'efficacité de ces mesures afin de les ajuster aux besoins dans l'objectif de réduire les risques pour la santé de la population.

3.2.2. Échéanciers, cibles, indicateurs et évaluation du degré d'avancement

Échéanciers

Un échéancier global avait été fixé pour l'élimination des ESP d'ici 2026 dans le PA de 2007. Celui-ci a été modifié pour 2030 dans le PA de 2019 révisé. De plus, alors que le PA 2007 ne comprenait pas un échéancier particulier pour le dépistage, le PA de 2019 en fixe un pour que le dépistage accéléré relatif aux 100 000 bâtiments restants soit fait d'ici 2022. Or, comme depuis l'adoption de ce PA révisé le nombre de dépistages requis a augmenté à environ 140 000, il y a lieu de se questionner sur le réalisme de cette échéance spécifique. À ceci s'ajoute également le travail d'analyse du côté privé des 21 000 entrées de service dont la Ville a déjà fait le remplacement du côté public.

Si un échéancier spécifique a été établi pour le dépistage, l'atteinte de plusieurs autres activités du PA révisé n'est pas fixée dans le temps. C'est ainsi qu'aucun échéancier spécifique n'a été fixé pour :

- l'insertion des données de remplacement à la carte interactive destinée aux citoyens;
- la mise en place des mesures de protection et de mitigation (p. ex. les pichets d'eau);
- le RESP dans les maisons unifamiliales, triplex et duplex dont font partie les garderies et qui seront traités en priorités.

Tout comme pour le dépistage, il nous apparaît important que des échéanciers particuliers soient fixés pour ces activités. À titre d'exemple, en ce qui concerne la carte interactive, il s'agit d'une activité dont la réalisation doit être effectuée le plus rapidement possible afin d'informer les citoyens sur la situation concernant le remplacement ou non de l'ESP en lien avec leur bâtiment. Rappelons que le MELCC

a recommandé à la Ville d'instaurer un registre des ESP non remplacées afin d'informer la population.

Un échéancier particulier pour le dépistage est important puisque la planification des travaux de remplacement en dépend. Au plus tôt l'ensemble des bâtiments seront dépistés, plus la planification du RESP en sera facilitée. Il est donc important que l'échéancier fixé pour le dépistage soit revu à la lumière du nouveau nombre de bâtiments à dépister. Un échéancier détaillé permettrait ainsi un meilleur suivi de l'avancement de chacune de ces activités tout en offrant un portrait plus clair sur le plan chronologique de ce qui est réalisé et de ce qui ne l'est pas.

Cibles

Le PA révisé vise à réaliser environ 33 000 dépistages par année afin d'atteindre son objectif de 100 000 bâtiments à tester d'ici 2022. Considérant que le nombre de bâtiments à tester depuis a augmenté à environ 140 000, cette cible n'est plus adéquate si l'échéancier reste le même. De plus, pour atteindre l'objectif de remplacer 48 000 ESP d'ici 2030, le PA révisé vise à réaliser environ 5 000 RESP par année. Il s'agit des 2 seules cibles figurant au PA révisé et pouvant aider le SE à marquer un certain tempo afin d'atteindre ses cibles à l'échéance donnée. C'est ainsi qu'il n'y a pas de cible pour les autres activités du PA révisé, dont pour le :

- RESP concernant les bâtiments à traiter en priorité (p. ex. les maisons unifamiliales, les triplex et les duplex et les garderies);
- remplacement par la Ville des ESP touchant la section privée (appartenant au citoyen);
- remplacement par les citoyens de leur section privée de l'ESP (mesures obligatoires), pour celles qui n'ont pas été remplacées par la Ville lors du remplacement de la section publique.

Tout comme pour le dépistage et le RESP, il nous apparaît important que des cibles soient fixées pour ces activités. Ceci permettrait un suivi plus détaillé de l'avancement de chacune de ces activités tout en offrant un outil pour mesurer les résultats des interventions.

Indicateurs

Le SE s'est doté d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats des activités concernant le dépistage et la distribution de pichets d'eau. Néanmoins, au moment de nos travaux d'audit, nous n'avons pas retracé d'indicateurs permettant d'évaluer la progression pour l'atteinte des cibles touchant les activités suivantes :

- Compilation ou de mise à jour de la carte interactive;
- RESP de la section publique et de la section privée par la Ville;
- Remplacement de la section privée des ESP par les citoyens et relatives aux mesures prises pour rendre obligatoire le RESP de la section privée par les citoyens.

Pour ce qui est des deux indicateurs observés, l'utilisation qui en est faite fournit peu d'information détaillée sur la progression vers la cible. À titre d'exemple, nous avons obtenu un document présentant l'avancement du dépistage de l'année 2019 à l'aide d'indicateurs. Les indicateurs utilisés sont libellés comme suit : « *objectif mensuel* » et « *nombre de dépistages* ». Les indicateurs mesurent seulement le nombre de dépistages atteint par mois. Ils ne font pas référence aux nombres totaux de bâtiments à dépister. En conséquence, à la lecture de ce document, nous ne sommes pas en mesure de connaître le degré d'avancement de l'activité de dépistage avec le nombre total de bâtiments à dépister.

Il est essentiel que davantage d'indicateurs et plus précis soient élaborés afin de mesurer les résultats et l'avancement de l'ensemble des activités du PA¹³. L'absence d'indicateurs précis ne permet pas de suivre et d'évaluer la performance des activités réalisées ainsi que du PA dans sa globalité. Cela a pour conséquence que les décideurs ne bénéficient pas d'information de qualité sur le degré d'avancement, le tout relié à l'évaluation de la performance des actions qui sont mises en œuvre, pour une prise de décisions éclairées.

Évaluation de la performance de la mise en œuvre des activités du plan d'action

Nous avons retracé des documents qui font état d'une évaluation de certaines activités en lien avec la mise en œuvre du PA révisé, dont :

- l'avancement des activités de dépistage des ESP pour l'année 2019;
- le suivi de la distribution de pichets d'eau dans le cadre du *Programme des personnes à faible revenu* pour la période de janvier à mai 2020;
- le délai de réponse aux courriels dans le dossier du plomb pour la période d'octobre 2019 à mai 2020.

L'examen de ces documents démontre cependant que les évaluations de performance concernent seulement l'année 2019 et une partie de l'année 2020. Pour ce qui est de l'évaluation de l'avancement du dépistage, le document ne présente pas une évaluation en fonction du nombre total de dépistages réalisés et à réaliser. Il n'est donc pas possible de connaître l'évaluation de l'avancement du dépistage depuis le début en fonction du nombre total de bâtiments à dépister. Nous n'avons pas retracé d'autres documents concernant l'évaluation de la performance relativement aux activités de dépistage.

Bien que le RESP constitue une des activités les plus importantes du PA, nous n'avons pas retracé d'évaluation de la performance de cette activité ni de la mise en œuvre du PA dans sa totalité. Ainsi, l'absence d'une évaluation de la performance du PA ne permet pas de savoir si les mesures mises de l'avant pour chacune des

¹³ Depuis la fin de la période couverte par nos travaux d'audit, soit à partir de février 2020, le Service de l'eau aurait commencé à élaborer de nouveaux indicateurs pour suivre l'évolution de la mise en œuvre du plan d'action. Ils ont été utilisés seulement à partir du mois d'août 2020 pour le bilan de juillet 2020.

activités sont efficaces et d'identifier clairement les problématiques dans le but d'apporter les correctifs pour faciliter l'avancement de la mise en œuvre du PA. Il y a un risque que l'avancement du PA ne se réalise pas comme prévu.

3.2.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau de revoir la cible en lien avec l'échéancier établi pour le dépistage, afin de tenir compte du nouveau nombre de bâtiments à dépister, dans l'objectif de s'assurer que le dépistage des entrées de service en plomb soit effectué le plus rapidement possible pour fournir un portrait complet des travaux de remplacement des entrées de service en plomb à réaliser.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau d'assortir l'ensemble des activités prévues au plan d'action d'élimination des entrées de service en plomb, d'échéanciers, de cibles et d'indicateurs, afin de permettre le suivi, de mesurer les résultats obtenus, d'évaluer la performance de l'avancement du plan d'action et d'apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.

3.2.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau de se doter d'un mécanisme documenté et de réaliser de façon périodique l'évaluation de la performance de la mise en œuvre de l'ensemble des activités du plan d'action d'élimination des entrées de service en plomb, afin de permettre d'identifier les problématiques et d'apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.

3.3. Suivi de la mise en œuvre du plan d'action

3.3.1. Suivi du plan d'action

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que du personnel, de différentes sections et divisions au sein du SE, est impliqué dans le suivi de la mise en œuvre des différentes activités du PA. En arrondissement, du personnel est aussi impliqué dans le suivi des activités de RESP principalement.

Si différents documents sont utilisés pour le suivi, à titre d'exemple, un fichier Excel du nombre d'ESP remplacées par arrondissement et un fichier de suivi de la réception de rapports de remplacement pour l'année 2019, nous avons constaté une faiblesse dans la rigueur de certains aspects du suivi. En effet, avant 2019, ces rapports étaient demandés aux responsables de la réalisation des travaux sur le territoire de la Ville à la fin de l'année seulement, donc une fois le travail exécuté. Il y avait donc un risque que le SE ne reçoive pas la totalité des rapports et, par le fait même, qu'il ne soit pas en mesure de faire la mise à jour de la situation, notamment sur la carte interactive destinée à informer les citoyens, et qu'il ne soit

pas en mesure de faire une reddition de comptes relativement à l'avancement de la mise en œuvre du PA.

Ainsi, le portrait de la situation en lien avec la connaissance par le SE des travaux de RESP était pour :

- l'année 2020¹⁴ : les données ne sont pas encore disponibles;
- l'année 2019 : il manquait toujours des rapports de remplacement (près de 4%);
- l'année 2018 : les rapports auraient été récupérés, mais leur comptabilisation et l'évaluation du nombre de données manquantes dans ces rapports de remplacement n'ont pas encore été faites. Un tel exercice permettrait de fournir un portrait sur le nombre et sur le type d'informations manquantes ou erronées dans l'objectif d'améliorer le suivi lorsque les responsables de la réalisation des travaux inscrivent les informations dans les rapports de remplacement;
- les années 2007 à 2017 : la proportion de rapports manquants n'est pas connue, puisque le SE n'avait pas terminé le recensement des rapports de RESP obtenus pendant cette période.

En ce qui concerne l'élimination des ESP reliées aux fontaines d'eau, bien que des tests aient été effectués durant la période estivale 2019 par le SE, un suivi n'avait pas été effectué par ce dernier ni par les arrondissements dans la période couverte par nos travaux.

Au-delà de la difficulté qu'a le SE à obtenir les rapports de RESP, il y aurait également des enjeux liés à la coordination de travaux de RESP dans certaines catégories de contrats, aux besoins en ressources humaines en arrondissement pour le dépistage et à l'implication de plus d'arrondissements dans le RESP. Toutefois, nous n'avons pas retracé de suivi précis documenté concernant de telles problématiques qui pourtant sont reliées aux activités de la mise en œuvre du PA. Le suivi du PA ne peut se résumer seulement à des aspects techniques. La mise en œuvre des activités du PA comprend une certaine complexité et implique plusieurs parties prenantes. Ne pas considérer dans un suivi ces problématiques ne favorise pas un bon déroulement de sa mise en œuvre.

3.3.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau d'effectuer un suivi des activités d'élimination des entrées de service en plomb incluant l'examen des rapports de remplacement des entrées de service en plomb, et ce, afin d'adresser les problématiques et les situations particulières pouvant impacter la mise en œuvre du plan d'action.

¹⁴ La portée de nos travaux en 2020 concerne les mois de janvier et février uniquement. Des travaux de RESP ne sont pas exécutés durant cette période d'hiver. Il est donc normal de constater que les données ne sont pas encore disponibles.

3.3.2. Collecte, compilation et validation des données

Le processus de collecte et de compilation

Le dépistage est l'activité qui consiste à effectuer des analyses de l'eau potable pour chaque bâtiment sélectionné afin de déterminer s'il y a présence ou non de plomb selon la norme ou les recommandations en vigueur. Une fois l'analyse effectuée à l'aide de l'équipement prescrit, des résultats sont alors obtenus et ceux-ci doivent être consignés dans un fichier destiné à cette fin. C'est à partir de ces données qu'il est possible d'évaluer l'avancement du PA, de prendre les décisions qui s'imposent sur les suites à donner sur sa mise en œuvre et à faire une reddition de comptes appropriée.

À l'exception de documents de formation destinés aux stagiaires dépisteurs et des protocoles de dépistage, nous n'avons pas retracé l'existence d'une directive ou d'un mécanisme d'encadrement concernant la collecte et la compilation des résultats de dépistage. Le personnel rencontré au SE nous a mentionné que des outils technologiques et une nouvelle application informatisée ont été utilisés afin d'améliorer la collecte et la compilation des résultats de dépistage.¹⁵

Le personnel rencontré dans l'arrondissement de CDN-NDG nous a mentionné que de façon générale, les données des activités de dépistage réalisées en arrondissement sont envoyées au SE. Cependant, il nous a indiqué qu'il n'a pas toujours fourni toutes les données relatives à des activités de dépistage que l'arrondissement a effectué. Il nous apparaît important que toutes les données de dépistage soient collectées et compilées puisque cette absence de données a un impact sur les moyens de communication destinés aux citoyens, notamment la carte interactive.

Nous avons réalisé des tests relatifs aux données de dépistage en lien avec les processus de collecte et de compilation des données. Des rapports de RESP des 2 arrondissements audités pour l'année 2019 ont été utilisés pour le choix des échantillons, afin de comparer les données en lien avec les fichiers de dépistage du SE et en lien avec la carte interactive. Nous avons échantillonné 15% des adresses figurant dans ces rapports, et ce, pour chacun des arrondissements. Il faut comprendre que les rapports de RESP donnent l'état réel de l'entrée de service au moment de réaliser les travaux, donc à savoir si elle est en plomb, comparativement au test de dépistage qui est une confirmation de la présence d'une ESP sans avoir effectué les travaux de remplacement. Pour les données réunies des 2 arrondissements, les tests démontrent que 27% des données présentent différentes problématiques dans les processus de collecte et de compilation. Dans le cadre de ces tests, nous avons remarqué qu'il y a un risque de confusion pour les citoyens en raison de l'information divulguée sur la carte interactive puisque dans :

- 9% des cas, lorsque le fichier Excel des données de dépistage indique l'absence d'une analyse, donc aucun dépistage, le rapport de remplacement et la carte interactive indiquent la présence d'une ESP;

¹⁵ La nouvelle application est utilisée principalement depuis 2020, mais elle est encore en développement.

- 5 % des cas, lorsque le fichier Excel des données de dépistage indique l'absence d'une analyse, la carte interactive indique qu'il n'y a pas d'ESP, alors que sur le terrain, le rapport de remplacement indique la présence d'une ESP;
- 3 % des cas, lorsque le fichier Excel des données de dépistage ne comprend pas d'information, le rapport de remplacement indique la présence de plomb et la carte interactive indique la possibilité de plomb;
- 10 % des cas restants, il s'agit de cas individuels pour lesquels les informations fournies aux 3 endroits ne concordent pas et dans certains cas sont contradictoires, à titre d'exemple, le fichier Excel des données de dépistage indique l'absence d'une analyse, le rapport de remplacement indique la présence d'une ESP et la carte interactive indique l'absence d'une ESP.

Les activités de RESP génèrent aussi des données, puisqu'il s'agit des travaux qui consistent à remplacer l'ESP par un matériau conforme. Or, ces données ne sont pas intégrées dans la carte interactive, de sorte qu'actuellement, il est impossible pour un citoyen de savoir si la Ville a réellement fait un RESP pour une adresse donnée.

Comme pour les données de dépistage, nous avons recherché l'existence d'un encadrement concernant la collecte et la compilation des données résultant des travaux de RESP. Nous avons retracé une directive produite en mars 2017 et révisée en décembre de la même année qui comprend des dispositions relatives à la collecte et à la compilation des données en lien avec les travaux de RESP. Celle-ci avait été envoyée aux parties prenantes impliquées dans le RESP, et elle leur demandait de collecter et de compiler les données dans une banque de données précises. Or, cette banque de données a cessé d'être utilisée en 2019 et a été fermée définitivement en janvier 2020. Pour la période de nos travaux, cette directive était toujours en vigueur. Elle n'a pas été modifiée afin d'indiquer la nouvelle procédure de collecte et de compilation des informations¹⁶.

En avril 2019, une note de service a été envoyée aux parties prenantes impliquées dans le RESP afin de standardiser l'utilisation des rapports de RESP. Cependant, comme nous l'avons décrit plus haut, nos travaux d'audit ont fait ressortir une faiblesse dans le suivi concernant la récupération des rapports de RESP.

En ce qui concerne le RESP par les citoyens eux-mêmes, nous n'avons pas retracé de procédure visant à collecter et compiler les données de ces travaux. Nous n'avons pas non plus retracé de registre de données des ESP de la section privée remplacées par les citoyens. Nous avons obtenu des arrondissements de CDN-NDG et de MHM des rapports de dépistage indiquant que pour des adresses, le citoyen a lui-même remplacé sa section d'ESP. Ces rapports font aussi état que plusieurs ESP de la section privée ont été remplacées. Or, au SE, il n'y a pas encore de registre des données de RESP de la section privée. En conséquence, il n'est donc pas possible d'avoir la liste complète des données des ESP de la section privée remplacées.

¹⁶ Une nouvelle directive a été produite en juillet 2020 par le Service de l'eau, laquelle comprend une nouvelle façon de procéder pour la collecte et la compilation des données.

L'absence d'un mécanisme d'encadrement précis visant la collecte et la compilation des données de l'ensemble des activités du PA présente un risque quant à l'exactitude et l'exhaustivité des données, puisque des rapports de données sont manquants même après plusieurs années. Et il n'y a pas de mécanisme visant à donner l'assurance que tous les rapports et les données ont été récupérés. Cette situation a un impact important puisqu'actuellement, il n'est pas possible d'insérer l'ensemble des données de RESP dans la carte interactive destinée à informer les citoyens, afin de leur permettre de prendre une décision éclairée. Il n'est pas non plus possible pour les responsables des travaux de bénéficier de l'ensemble des données afin de faciliter la planification des travaux.

Bien que des activités aient été réalisées pour améliorer le processus de collecte et de compilation des données, des efforts supplémentaires devront être investis afin de s'assurer de la collecte et de la compilation de l'ensemble des données et de documenter ce processus soit documenté.

Le processus de validation

En ce qui concerne les activités de dépistage, nous n'avons pas retracé l'évidence d'un exercice de validation documenté des données ni de document attestant de leur fiabilité. À titre d'exemple, il n'y a pas de trace sur la manière dont les données de 2007 relatives aux bâtiments pouvant avoir une ESP avaient été extraites. Le SE a réinterrogé, après l'adoption du PA révisé en 2019, le rôle foncier en utilisant notamment des critères, comme « construit avant 1970 » et « 8 logements et moins » tout en excluant les grands bâtiments comme les centres commerciaux et les entrepôts. De cet exercice, il en résulte environ 40 000 nouveaux bâtiments à dépister, car pouvant possiblement comprendre une ESP. Or, malgré l'expérience vécue de ne pas avoir documenté la méthodologie en 2007, celle de 2019 ne l'a pas été non plus. L'absence d'une telle documentation ne permet donc pas au personnel qui doit intervenir ultérieurement dans ce dossier de bien comprendre ce qui a été fait, d'autant plus que l'élimination des ESP est encadrée par un échéancier qui s'étend maintenant de 2007 à 2030.

En ce qui concerne le RESP, le personnel rencontré au SE nous a mentionné avoir effectué un exercice de vérification des données pour l'année 2018. Et pour les années 2007 à 2017, un exercice de vérification des données de remplacement serait présentement en cours tout comme pour les données de l'année 2019. Or, nous n'avons pas retracé l'évidence que l'ensemble de ce processus de vérification a été documenté y compris pour l'année 2018 pour laquelle les rapports de remplacement auraient tous été obtenus selon le personnel rencontré au SE. Nous n'avons pas non plus retracé de document attestant de la fiabilité des données de RESP. Dans les arrondissements audités, bien qu'il y aurait un processus de validation des données des travaux de RESP, l'évidence du processus et de sa mise en œuvre n'a pas pu nous être fournie.

Nous avons constaté qu'un membre du personnel du SE s'est doté d'une liste de contrôle pour la validation des rapports de données de RESP. Cependant, le personnel du SE nous a indiqué que le processus de validation effectué se limite aux fichiers Excel reçus. Le personnel ne fait pas de validation sur le terrain quant

à savoir si le responsable de la réalisation des travaux ou le surveillant de chantier a bien collecté et compilé les données et les a bien validées.

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que plusieurs membres du personnel de la Ville, des arrondissements et des firmes de surveillance de chantiers, interviennent dans les processus de collecte, de compilation et de validation des données de RESP. Dans un tel contexte, l'absence d'un mécanisme d'encadrement du processus de validation a pour conséquence que des données peuvent être manquantes et que la fiabilité des données existantes ne peut être garantie. Or, comme ces données sont utilisées dans le cadre de la planification des travaux de remplacement, qu'elles sont et seront communiquées aux citoyens pour leur permettre de prendre des décisions les concernant, et qu'elles sont utilisées pour la production d'une reddition de comptes, la Ville doit s'assurer de leur complétude et de leur exactitude.

3.3.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau de se doter d'un mécanisme visant à encadrer les processus de collecte, de compilation et de validation des données reliées aux activités de dépistage et de remplacement des entrées de service en plomb et de documenter l'application de ces processus, et ce, afin de démontrer la rigueur de la démarche utilisée et afin de fournir l'assurance de l'intégralité et de la fiabilité des données et d'en faire la démonstration au besoin.

3.3.3. Suivi de la réglementation et des directives

Afin d'accélérer le RESP notamment, deux règlements ont été adoptés par le CM et des directives ainsi que des notes de service ont été émises par le SE au cours des années.

En raison du *Règlement 02-002*¹⁷, lorsqu'un arrondissement réalise un contrat de reconstruction complète des infrastructures de chaussées dans le cadre d'un PRR local, il devra remplacer les ESP, le cas échéant. Un examen doit donc être effectué à chaque contrat afin de déterminer si les conditions d'application du règlement sont remplies et si, en l'occurrence, le règlement s'applique.

En vertu du *Règlement 17-078*¹⁸, la Ville peut effectuer des travaux de RESP sur une propriété privée lorsque des conditions spécifiques sont remplies. Le règlement

¹⁷ Règlement intérieur de la Ville de Montréal sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville de Montréal aux conseils d'arrondissement, conseil municipal de la Ville de Montréal, *Règlement 02-002*, adopté le 18 décembre 2001, article 1, paragraphe 4.1. Modifications au *Règlement* le 4 juillet 2013, le 23 septembre 2013, le 21 août 2017 et le 15 juin 2020 concernant les ESP.

¹⁸ Règlement relatif au remplacement par la Ville de la Montréal de la section privée des entrées de service d'eau en plomb, conseil municipal de la Ville de Montréal, *Règlement 17-078*, adopté le 21 août 2017. Le règlement a pris effet en janvier 2018. Modification au *Règlement* le 18 juin 2018. Le *Règlement 17-078* a été abrogé par le *Règlement 20-030* en juin 2020 qui a repris les dispositions du règlement 17-078. Le *Règlement 20-030* a été modifié à son tour en décembre 2020 et le remplacement de la section privée ne concerne plus seulement les ESP situées à 1,5 m et moins. Les travaux de remplacement des ESP privées (programme complet) n'ont pas encore débuté.

n'est applicable que pour les cas où le mur d'un bâtiment se trouve à une distance de 1,5 m ou moins du trottoir public. Lors de la réalisation d'un contrat de travaux de voirie ou de RESP, un examen devrait être effectué afin de déterminer si le règlement s'applique à l'égard des ESP de la section privée afin de les remplacer, le cas échéant. Le RESP de la section privée est aux frais du propriétaire.

Application du Règlement 02-002

Dans le cas des deux arrondissements audités, des contrats ont été réalisés dans le cadre du programme de PRR local. Cependant, ces documents ne font pas précisément référence au *Règlement 02-002* ou à un examen des contrats afin de déterminer si les conditions d'application du règlement sont remplies ou non en ce qui concerne le RESP.

En ce qui concerne l'arrondissement de CDN-NDG, celui-ci a débuté la réalisation des travaux de RESP seulement en 2018, alors que le règlement a été adopté en 2013 et que pour les années 2013 à 2017, plusieurs PRR local ont été réalisés par l'arrondissement. Pour l'année 2018, l'arrondissement a inclus des RESP dans 2 programmes de PRR local. Cependant, les documents examinés n'indiquent pas clairement si l'ensemble de ces PRR local, pour l'année 2018, a fait l'objet d'un examen afin de déterminer si le règlement s'applique. Donc même pour l'année 2018, il n'est pas possible d'avoir l'évidence d'une application parfaite du règlement. Pour l'année 2019, l'arrondissement a effectué des RESP principalement dans une autre forme de projets et non par l'entremise de PRR local précisément. Ainsi, deux contrats visant uniquement le RESP ont été octroyés. Pour ces contrats, nous n'avons pas l'évidence qu'ils ont fait l'objet d'un examen afin de déterminer si le règlement s'applique.

Les documents de l'arrondissement MHM démontrent qu'il a effectué des RESP dans le cadre de programmes de PRR local entre 2014 et 2019. Or, pour 2017 et 2018, la nature de l'information contenue dans ces documents ne permet pas de conclure que les PRR local réalisés ont inclus des RESP. Pour 2017, un dossier décisionnel relativement à l'octroi d'un contrat dans le cadre du PRR local pour la reconstruction de chaussées et de trottoirs sur 6 rues locales ne fait pas état de l'examen du *Règlement 02-002* en lien avec le RESP. Pour l'année 2019, l'arrondissement a effectué des RESP dans le cadre de PRR local et dans le cadre de contrats.

Sur la base de ces constats, la Ville n'a pas l'assurance que tous les PRR local ont été réalisés conformément au règlement.

Application du Règlement 17-078 (remplacé par le Règlement 20-030 depuis juin 2020)

Nous n'avons pas retracé de document faisant état de l'examen du *Règlement 17-078* par l'arrondissement de CDN-NDG en 2018 dans le cadre des contrats ou des travaux en lien avec le RESP de la section publique afin de déterminer s'il y a des RESP de la section privée à effectuer. L'arrondissement mentionne ne pas avoir effectué de RESP de la section privée. Pour l'année 2019, il existe des rapports de remplacement concernant des bâtiments où des RESP de la section publique ont

été effectués et où la distance de l'ESP de la section privée a été évaluée quant à savoir si elle se trouve à 1,5 m du trottoir public. Cependant, nous n'avons pas retracé l'évidence que tous les contrats ou les travaux de l'année 2019 ont fait l'objet d'un tel examen relativement à l'application du *Règlement 17-078*. Aussi, l'examen des sommaires décisionnels concernant les contrats octroyés pour des travaux incluant des RESP pour les années 2018 et 2019 démontre que ceux-ci ne font pas état de l'examen du *Règlement 17-078* ou de RESP de la section privée.

Dans l'arrondissement de MHM, il existe un tableau sommaire des travaux de RESP pour les années 2014 à 2019 qui réfère à ce règlement. Des rapports existent également pour l'année 2019 et indiquent que des ESP de la section privée ont été remplacées dans le cadre de travaux de PRR local. Or, puisqu'il a été inscrit, dans ce tableau sommaire pour 2018, des points d'interrogation à plusieurs endroits en lien avec l'application du règlement, nous n'avons pas l'évidence que le règlement a été appliqué pour l'ensemble des contrats et les travaux de l'année 2018.

Le règlement prévoit que le coût des travaux de RESP de la section privée du branchement d'aqueduc est facturé au propriétaire. Le SE s'occupe de compiler les RESP qui sont effectués sur la propriété privée et d'envoyer ces données au Service des finances (SF) de la Ville afin de facturer les citoyens concernés par ces travaux. Or, le fichier des données de 2018, soit la première année suivant l'entrée en vigueur du règlement, a été envoyé au SF en février 2020. Il y a donc eu plus d'une année d'écoulée à la suite des RESP avant que la Ville ne soit en mesure de facturer les propriétaires pour les travaux faits en lien avec ce règlement.

Directives et notes du Service de l'eau

En ce qui concerne les directives et les notes de service produites par le SE, nous n'avons retracé aucune évidence démontrant qu'un suivi documenté a été effectué par ce dernier à l'égard de celles-ci. Cela ne permet pas de fournir l'assurance que les directives et les notes de service ont été appliquées par l'ensemble des parties prenantes. En l'absence d'un suivi documenté, il est plus difficile de dresser un bilan précis des problèmes dans la mise en œuvre ou dans l'application de ces directives et notes de service. Nous n'avons pas non plus retracé l'évidence qu'un responsable a été officiellement désigné à cet égard.

Il est important que des mécanismes soient élaborés afin de fournir l'assurance que les directives et les notes de service font l'objet d'un suivi documenté. Un tel suivi permettrait de mieux identifier les problématiques reliées à la mise en œuvre ou à l'application de manière à apporter les correctifs nécessaires facilitant la réalisation des objectifs du PA d'élimination des ESP.

3.3.3.A. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve de mettre en place des mécanismes de suivi documentés permettant de donner l’assurance que toute la réglementation relative à l’élimination des entrées de service en plomb, qu’elle relève directement de l’arrondissement par une délégation de pouvoirs ou autrement a été appliquée, et afin de faciliter l’identification des problématiques reliées à l’application de manière à apporter les correctifs nécessaires.

3.3.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l’eau de mettre en place des mécanismes visant à s’assurer du traitement des données pour la facturation reliée au remplacement des entrées de service en plomb de la section privée, de façon à favoriser la récupération des sommes engagées par la Ville de Montréal le plus rapidement possible.

3.3.3.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l’eau de réaliser un suivi documenté de la mise en œuvre des directives et des notes de service relatives à l’élimination des entrées de service en plomb par les parties prenantes, et ce, afin de faciliter l’identification des problématiques reliées à la mise en œuvre et pour apporter les correctifs nécessaires le plus rapidement possible.

3.4. Moyens de communication à l’intention des citoyens

Le dossier des ESP représente un enjeu de santé publique dont la responsabilité n’est pas uniquement détenue par la Ville. Étant donné qu’une entrée de service est à la fois composée d’une section publique et d’une section privée, les citoyens sont également responsables. Il est donc important que les citoyens bénéficient d’informations leur permettant de prendre des décisions éclairées, notamment concernant le RESP.

Afin d’informer les citoyens sur les ESP et les risques sur la santé, la Ville a mis en place différents moyens de communication particulièrement la carte interactive et le site Internet de la Ville.

La carte interactive

La carte interactive disponible sur le site Internet de la Ville a pour but d’informer les citoyens sur la présence d’une ESP ou non à une adresse sélectionnée. L’occupant concerné par la présence d’une ESP, peut ainsi acheter un pichet d’eau (p. ex. un système de filtration contre le plomb) le temps que les travaux de remplacement soient réalisés du côté public et que le propriétaire du bâtiment entreprenne des travaux de RESP de la section privée.

En date du 19 février 2020, nous avons observé que¹⁹:

- la Ville rend disponible une carte en ligne sur laquelle il est possible de consulter les résultats du dépistage des ESP effectué sur son territoire;
- ces résultats sont basés sur l'ensemble des opérations de dépistage réalisées entre 2007 et 2019 et sur des hypothèses utilisées par la Ville (p. ex. l'année de construction et le nombre de logements) pour les bâtiments n'ayant pas fait l'objet d'un dépistage;
- les données concernant les travaux de remplacement de la section publique des ESP n'étaient pas disponibles pour consultation;
- la dernière mise à jour de la carte remontait au 21 novembre 2019.

Pour une adresse donnée, quatre différents messages peuvent s'afficher lors de la consultation de la carte interactive, à savoir:

- *Possible qu'il y ait au moins une ESP sur le terrain situé à cette adresse;*
- *Tests effectués par la Ville confirment la présence d'au moins une ESP à cette adresse;*
- *Bâtiment situé à cette adresse construit après 1970 et/ou constitué de plus de 8 logements. Donc, peu probable qu'il y soit alimenté par ESP;*
- *Il n'y a pas d'ESP située à cette adresse.*

Les citoyens n'ont accès qu'à une information partielle avec cette carte étant donné qu'elle n'est pas alimentée par les données des travaux de RESP. N'étant pas en mesure de savoir si à une adresse donnée l'ESP a été remplacée ou non, un citoyen ne peut pas prendre une décision éclairée relativement à sa santé ou à celle des occupants du bâtiment et aux travaux à réaliser si requis. De plus, le message véhiculé sur le site Internet menant à l'accès de la carte indiquant que les «...données des travaux de remplacement des ESP publiques seront intégrées ultérieurement», ne permet pas aux citoyens de bien saisir l'importance de ces données pour la prise de décision les concernant, le cas échéant. Le citoyen n'étant pas nécessairement un spécialiste dans ce domaine, il devrait être en mesure de comprendre et d'évaluer facilement les conséquences de l'absence de données de RESP. Des travaux de RESP ont été effectués depuis 2007 et bien que ces données existent, le citoyen n'y a pas accès. La carte ne reflète donc pas l'état réel de la situation. Des informations additionnelles devraient donc être ajoutées afin de favoriser la bonne compréhension chez le citoyen des enjeux concernant l'absence de ces données.

Entre les mois de juin et août 2019, le SE a réalisé 333 tests de dépistage concernant le plomb dans les fontaines d'eau dans les parcs. Or, bien que la dernière mise à jour de la carte soit postérieure à cette période (le 21 novembre 2019), ces données

¹⁹ Une mise à jour de la carte interactive a été effectuée le 8 décembre 2020. Les dépistages effectués durant l'année 2020 ont été insérés dans la carte. Les informations concernant les remplacements des ESP ne figurent pas encore sur la carte. Les informations concernant le dépistage des fontaines d'eau ne figurent pas encore sur la carte.

ne figurent pas sur la carte interactive. Selon le SE, les données concernant le dépistage des fontaines d'eau ne figurent pas encore dans la carte interactive ou toute autre carte similaire. Bien que ces informations concernent les actifs de la Ville, les citoyens utilisent les fontaines d'eau dans les parcs de la Ville pour y consommer de l'eau potable. Ils sont donc concernés par le résultat des tests.

Comme il a été mentionné précédemment, nous avons évalué la concordance entre les données apparaissant dans les rapports de RESP obtenus des deux arrondissements, les données se trouvant dans les fichiers Excel de dépistage du SE et les informations apparaissant sur la carte interactive. Pour 25 % des adresses échantillonnées à partir des rapports de remplacement, les informations apparaissant sur la carte interactive ne concordent pas avec ces autres documents. Pour la plupart des cas, le rapport de RESP indique la présence de plomb alors que la carte interactive indique l'absence de plomb ou la possibilité de plomb. En se fiant sur l'information publiée par la Ville, via cette carte, il y a un risque que les citoyens prennent des décisions erronées relativement au RESP ou à leur consommation d'eau potable, avec pour conséquence des impacts sur leur santé.

Le site Internet

Le site Internet de la Ville présentait, lors de nos travaux les 17 et 19 février 2020, un onglet intitulé « *problématique du plomb* » et différentes sous-sections, dont « *Plan d'action remplacement* » qui présente le PA 2019 et les 6 actions à mettre en œuvre par ce plan et « *Avez-vous une ESP?* » qui décrit différentes mesures de précaution à prendre avant de consommer de l'eau, s'il y a présence de plomb. Cet onglet du site Internet de la Ville ne contenait toutefois aucune information concernant les ESP touchant les fontaines d'eau dans les parcs et les bâtiments municipaux.

À la suite de nos travaux d'audit, le site Internet de la Ville a été modifié et il comprend maintenant de l'information concernant les ESP touchant les fontaines d'eau dans les parcs et les bâtiments municipaux. Cependant, toutes les fontaines d'eau n'ont pas encore fait l'objet d'un dépistage et de travaux de remplacement des ESP. Il est donc important que le site Internet soit mis à jour afin de présenter de façon périodique des informations relatives à l'avancement de ces activités.

De plus, le site Internet diffusait une information plus limitée en ce qui concerne le degré d'avancement de l'ensemble des aspects du PA d'élimination des ESP. Ceci va à l'encontre de la recommandation de la DRSP qui demandait à la Ville en octobre 2019 :

«...d'agir avec transparence, en informant la population de la présence d'ESP sur son territoire et sur l'avancement de son plan d'intervention».

À la suite de nos travaux d'audit, de nouvelles informations ont aussi été ajoutées concernant l'avancement des activités du PA, notamment concernant les mesures de mitigation et le remplacement des ESP privées par la Ville. Cependant, ces activités ne sont pas encore terminées. Le site Internet devra donc être mis à jour afin de présenter des informations de façon périodique de l'avancement et de la réalisation de l'ensemble des activités du PA.

Le site Internet de la Ville représente un moyen de communication permettant de fournir à la population de façon rapide et simple en tout temps des renseignements sur le dossier concernant les ESP. Bien que des efforts aient été déployés afin de fournir aux citoyens plusieurs informations concernant le dossier du plomb sur le site Internet de la Ville, il s'agit ici d'un enjeu de santé publique. La population est en droit de connaître l'avancement des mesures du PA puisqu'elle est concernée, notamment par le RESP et par la mise en œuvre des mesures de mitigation. Il est important que le site Internet fournisse une information plus complète sur le dossier du plomb et sur l'avancement de la mise en œuvre du PA d'élimination des ESP.

3.4.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau de s'assurer de la mise à jour de la carte interactive par l'insertion, de façon périodique, des données relatives au remplacement des entrées de service en plomb réalisées et au dépistage des fontaines d'eau, et de s'assurer que les informations menant à l'accès de la carte interactive concernant l'absence des données de remplacement soient plus explicites, et ce, afin d'informer la population pour lui permettre une prise de décisions éclairées visant à éliminer ou à réduire le risque pour leur santé.

3.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau de s'assurer de la mise à jour du site Internet en y incluant, de façon périodique, des informations concernant l'avancement du dépistage et du remplacement des entrées de service en plomb touchant les fontaines d'eau et des informations sur l'avancement de l'ensemble des aspects du plan d'action d'élimination des entrées de service en plomb.

3.5. Reddition de comptes

Nos travaux d'audit ont permis de constater qu'il n'y a aucune reddition de comptes formelle et périodique effectuée auprès du CM, du comité exécutif ou des conseils d'arrondissement pour les deux arrondissements afin de les informer du degré d'avancement de l'ensemble des activités du PA d'élimination des ESP. Également, aucune reddition de comptes n'a été effectuée de façon périodique et formelle à la Direction générale de la Ville. La Ville fait toutefois une reddition de comptes au MELCC en l'informant du nombre de RESP.

Il y a toutefois des informations relatives au RESP dans des documents budgétaires touchant l'ensemble de la Ville et plus spécifiques aux arrondissements. Ces documents sont disponibles pour les élus, les gestionnaires et même la population, puisqu'ils se retrouvent sur le site Internet de la Ville et des arrondissements. Toutefois, ces renseignements sont très sommaires et concernent par exemple uniquement le nombre de RESP total pour une année et le budget total pour l'élimination des ESP.

En 2013 et 2014, alors que la Commission examinait le *Règlement C-1.1 sur la canalisation de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales*, elle a élargi son mandat afin d'examiner le dossier des ESP. Le SE a fait état du dossier des ESP à la Commission durant ses travaux. Le rapport de la Commission, déposé en 2014, comprenait des recommandations concernant notamment, l'avancement du PA approuvé en 2007 et auxquelles le comité exécutif de la Ville a fourni des réponses par écrit à la Commission. Nous n'avons retracé aucune reddition de comptes dans les années suivantes produite par le SE afin d'informer formellement les instances décisionnelles de l'avancement de l'ensemble des aspects du PA d'élimination des ESP.

L'absence d'une reddition de comptes formelle et périodique aux instances décisionnelles a notamment pour conséquence que les décideurs ne sont pas en mesure d'avoir tous les éléments leur permettant une prise de décisions éclairées concernant l'élimination des ESP.

En ce qui concerne la reddition de comptes sur l'avancement du dossier des ESP au sein du SE et au sein des deux arrondissements audités, les gestionnaires sont informés lors de rencontres informelles. Des documents sont envoyés et rendus disponibles aux gestionnaires concernant le dossier des ESP. Les gestionnaires sont aussi informés du dossier des ESP par les sommaires décisionnels qu'ils doivent approuver. Toutefois, à défaut d'avoir des indicateurs précis et détaillés en lien avec la mise en œuvre du PA, les gestionnaires ne bénéficient pas d'une reddition de comptes détaillée et complète de l'ensemble des activités du PA. Une telle situation n'a pas pour effet de favoriser une prise de décisions éclairées.

3.5.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'eau et aux arrondissements de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce et de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve d'effectuer une reddition de comptes périodique et formelle de manière à informer les instances décisionnelles, et du même coup les élus municipaux, les gestionnaires concernés et la population, sur le degré d'avancement de la réalisation des activités respectives du plan d'action d'élimination des entrées de service en plomb, et ce, afin de favoriser une prise de décisions éclairées.

4. Conclusion

Le plan d'action (PA) d'élimination des entrées de service en plomb (ESP) approuvé par le gouvernement du Québec en 2007 vise à éliminer la source de contamination de l'eau potable par le plomb; celui-ci présentant des risques pour la santé humaine, et ce, même à faibles doses. Les ESP ont été identifiées comme étant la principale problématique du plomb dans l'eau sur le territoire de Montréal. Ces ESP font partie des conduites d'aqueduc qui alimentent les citoyens en eau potable. En 2019, Santé Canada a modifié sa recommandation sur la norme de concentration afin de la rendre encore plus restrictive. Cela a amené le gouvernement du Québec à réagir et à demander à la Ville de Montréal (la Ville) d'élaborer un PA révisé afin de considérer cette nouvelle norme plus restrictive. Lors de la révision du PA, la Ville a repoussé l'échéancier de l'élimination des ESP qui était prévue pour 2026 à 2030.

Depuis 2007, des gestes ont été posés afin de réduire l'exposition de la population au plomb dans l'eau potable par les ESP, notamment :

- le dépistage de 39 000 bâtiments afin de déterminer la présence ou non de plomb (au 24 janvier 2020);
- le remplacement d'environ 21 000 ESP sur le territoire de la Ville (au 31 décembre 2019);
- la mise à la disposition de la population d'une carte interactive indiquant ou non la présence de plomb selon les bâtiments.

Or, nous constatons que l'information disponible sur la gestion du dossier de l'élimination des ESP ne permet pas d'avoir un portrait global de la situation, de prendre des décisions éclairées et de bien informer la population.

Nous concluons que le remplacement des ESP n'a pas évolué comme prévu à la fois au PA de 2007 et à celui révisé en 2019. Étant donné l'absence de mécanismes formels et de documentation plus complète, nous concluons que la Ville n'a pas l'assurance que la réglementation municipale et les directives administratives visant l'élimination des ESP ont été appliquées. Malgré les efforts investis au cours de ces nombreuses années, il sera nécessaire pour la Ville de revoir les pratiques de gestion en place en lien avec le PA et de redoubler d'ardeur afin d'éliminer l'ensemble des ESP du territoire montréalais. À cet effet, nous avons recommandé à la Ville, notamment :

- de mieux définir les rôles et les responsabilités des différents intervenants impliqués dans les activités de dépistage et de remplacement des entrées de service en plomb (RESP), et de s'assurer qu'ils soient communiqués et appliqués;
- de revoir le PA d'élimination des ESP afin qu'il soit mis à jour de manière à comprendre tous les secteurs d'activités et les nouvelles données avec l'objectif que toutes les ESP soient éliminées et que tout risque pour la population concernant le plomb dans l'eau potable soit contrôlé;

- de revoir la stratégie concernant les activités de RESP de la section privée afin de s'assurer qu'elle comprend tous les aspects de manière à permettre l'élaboration des solutions les plus adaptées;
- d'assortir les activités prévues au PA d'échéanciers, de cibles et d'indicateurs afin de mesurer les résultats et de procéder à une évaluation périodique de la performance de la mise en œuvre de l'ensemble des activités du PA afin d'être en mesure d'apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant;
- d'encadrer les processus de collecte, de compilation et de validation des données relativement au dépistage et au remplacement des ESP, afin d'avoir une assurance quant à l'intégralité et la fiabilité des données utilisées pour le suivi de la mise en œuvre du PA;
- de se doter de mécanismes de suivi documentés concernant la réglementation et les directives afin de fournir l'assurance de leur application;
- d'améliorer les moyens de communication visant à informer les citoyens concernant le RESP et sur l'avancement de l'ensemble des activités du PA, notamment, la carte interactive et le site Internet;
- d'améliorer la reddition de comptes afin de fournir aux instances décisionnelles un portrait plus complet et global de l'avancement de l'ensemble des activités du PA et leur permettre ainsi une meilleure prise de décisions.

Bien que le dossier des ESP a principalement vu le jour en 2007 à la Ville avec le premier PA et qu'il s'agit d'un enjeu de santé publique, avec encore près de 140 000 bâtiments devant faire l'objet d'un dépistage pour une ESP, environ 48 000 ESP à remplacer et encore environ 21 000 entrées de service du côté privé à analyser à la suite du remplacement de l'ESP du côté public par la Ville, l'élimination de l'ensemble des ESP du territoire montréalais demeure un défi de taille pour la Ville.

5. Annexes

5.1. Objectifs et critères d'évaluation

Objectifs

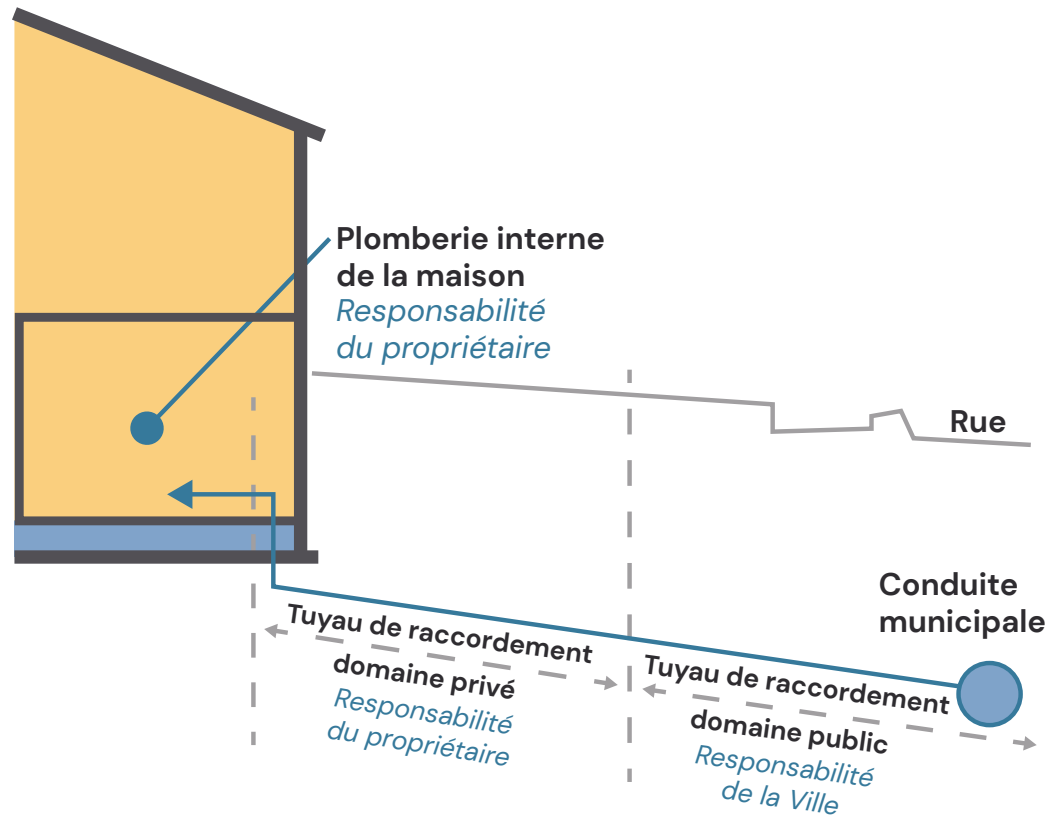
S'assurer que la mise en œuvre du remplacement des entrées de service en plomb évolue conformément au plan d'action de 2007 révisé en 2019 et que la réglementation municipale touchant des travaux de remplacement est appliquée conformément à ce qui est prévu.

Critères d'évaluation

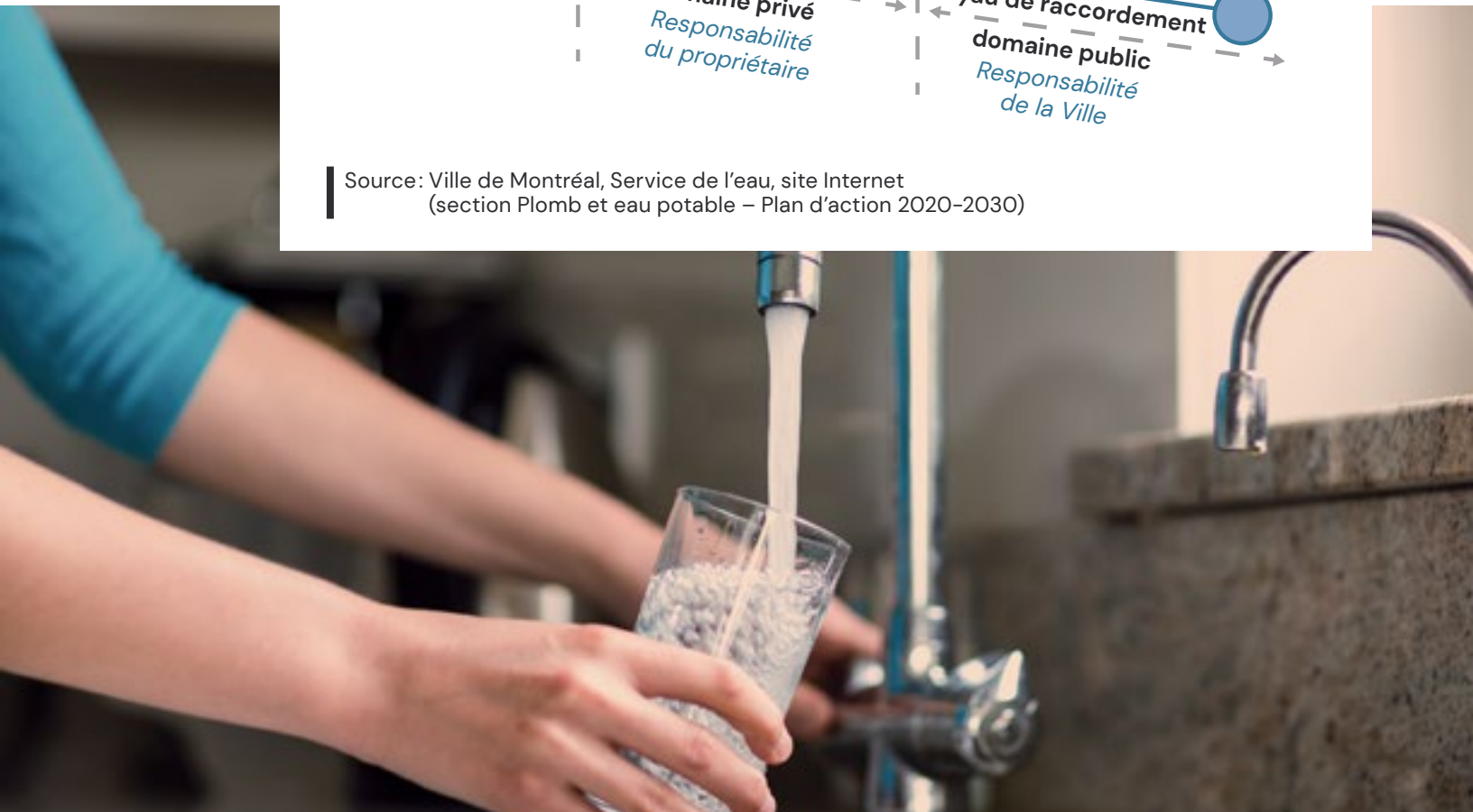
- Les rôles et les responsabilités des intervenants concernés sont clairement définis, bien communiqués et bien appliqués.
- Le plan d'action relatif au remplacement des entrées de service en plomb est mis en œuvre selon ce qui est prévu, il comprend des échéanciers précis et il est appuyé par la tenue d'un inventaire fiable.
- Le *Règlement relatif au remplacement par la Ville de la section privée des entrées de service d'eau en plomb (17-078)* est appliqué conformément et les sommes dues à la Ville de Montréal par les propriétaires concernés sont collectées.
- Les arrondissements réalisent les travaux de remplacement des entrées de service dans le cadre des travaux de leur programme de réfection routière local, tel que le prévoit le *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement (02-002)*.
- Des moyens de communication efficaces sont en place et à jour afin d'informer les citoyens sur l'état de la situation relativement au remplacement des entrées de service et des risques les concernant.
- Des mécanismes de suivi et de reddition de comptes périodiques sont mis en place pour faire état du degré d'avancement et pour informer les décideurs.

5.2. Illustration d'une entrée de service de la section publique et de la section privée

Modèle de raccordement reliant la maison au réseau d'aqueduc



Source: Ville de Montréal, Service de l'eau, site Internet
(section Plomb et eau potable – Plan d'action 2020-2030)





3.5.

Gestion de l'entretien du matériel roulant (excluant les véhicules de sécurité publique)

Le 30 avril 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion de l'entretien du matériel roulant (excluant les véhicules de sécurité publique)

Mise en contexte

La prestation d'une multitude de services aux citoyens offerts par les unités d'affaires (clients du Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA)) repose sur la disponibilité et le bon état de fonctionnement de la flotte de véhicules. La gestion de l'entretien des 8 200 véhicules et équipements de la Ville de Montréal (la Ville) est répartie à travers 27 ateliers mécaniques, dont le budget de fonctionnement s'élève à plus de 60 M\$ annuellement sur un budget total d'environ 110 M\$. En 2017, ces activités ont été regroupées au sein du SMRA. Les opérations sont supportées par un système de Gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) qui comprend notamment des données sur les véhicules, la planification et la mise en œuvre des interventions. La Ville exploite des véhicules lourds (VL) (17 % de la flotte), qui sont sujets à des dispositions réglementaires visant les propriétaires, exploitants et conducteurs de VL. La réglementation implique les unités d'affaires en ce qui concerne les rondes de sécurité (RDS) avant l'utilisation des VL, ainsi que le SMRA pour l'application du Programme d'entretien préventif (inspections PEP) reconnu par la Société de l'assurance automobile du Québec et la réparation des déficiences. Le Service de l'approvisionnement (SA) est responsable d'assurer la disponibilité des pièces et des matériaux requis pour les activités d'entretien des ateliers du SMRA.

Objectif de l'audit

S'assurer que les activités de gestion de l'entretien des véhicules et des équipements sont adéquatement planifiées, réalisées et suivies de façon à permettre aux unités d'affaires de rendre leur prestation de services comme prévu et qu'un contrôle approprié est exercé sur les coûts.

Résultats

La gestion de l'entretien du matériel roulant du SMRA comporte plusieurs déficiences notamment, au niveau de l'exhaustivité des informations sur les véhicules, de l'uniformité de la programmation de la maintenance préventive, dont la mise en œuvre accuse des retards, ainsi qu'au niveau de la documentation des interventions et des coûts qui y sont associés. Les interventions planifiées ne reflètent pas l'ensemble des requis opérationnels des unités d'affaires, et ne sont pas modulées en fonction de la capacité des ateliers. Les opérations du SMRA ne sont pas arrimées avec le SA pour assurer la disponibilité des produits requis pour les interventions au moment opportun. Les mécanismes de contrôle et les rapports de gestion requis pour le suivi de la mise en œuvre des interventions et la vigie de la conformité à la réglementation ne sont pas disponibles. La mise en œuvre des inspections PEP et des entretiens correctifs sur les VL, ainsi que les RDS effectuées par les conducteurs en arrondissement comportent des non-conformités à la réglementation applicable. Le suivi des coûts et l'évaluation de la performance de la gestion de l'entretien du matériel roulant sont déficients, notamment en raison du manque de fiabilité des données, d'objectifs et d'indicateurs. La reddition de comptes annuelle ne fait pas mention de la gestion opérationnelle des ateliers ni de la conformité réglementaire relative aux VL. Près de quatre ans après la centralisation de ces activités, aucun suivi quant aux objectifs poursuivis n'a été réalisé.

Principaux constats

Rôles et responsabilités

- La Ville n'est pas conforme aux dispositions réglementaires visant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de VL, en ce qui a trait aux RDS qui ne sont pas systématiquement effectuées et adéquatement documentées par les conducteurs.

Fiches techniques et historique des interventions

- Les données contenues dans les fiches techniques des véhicules ne sont pas exhaustives, tout comme l'historique des interventions qui n'est pas adéquatement documenté dans le système GMAO.

Inventaire et disponibilité des pièces et des fournitures

- La disponibilité des pièces pour les réparations et les entretiens au moment requis pour les interventions des ateliers n'est pas assurée, en raison de l'absence d'arrimage entre le SMRA et le SA, menant à un approvisionnement en mode réactif.

Planification des activités d'entretien

- Les procédures et les méthodes de travail ne sont pas établies pour favoriser l'uniformité et l'efficacité de la prise en charge de l'entretien à travers les ateliers.
- Les interventions pour un même type de véhicule ne sont pas programmées de façon uniforme ni suivant les recommandations des manufacturiers, et les fiches d'entretien correspondantes ne sont pas systématiquement établies.
- La planification des interventions ne tient pas compte de la capacité des ateliers et n'est pas arrimée avec les besoins opérationnels des unités d'affaires.

Mise en œuvre des activités d'entretien

- Il n'y a pas de mécanismes de coordination entre le SMRA et les unités d'affaires, pour la réquisition des véhicules et pour le suivi de leurs délais d'immobilisation en atelier.
- Le suivi des entretiens préventifs et de la conformité des inspections PEP est déficient. La maintenance préventive accuse des retards, tandis que les inspections PEP ne sont pas toutes conformes aux dispositions réglementaires.

Données, analyses de gestion et reddition de comptes

- Les données sur les interventions et les coûts y afférents manquent d'exhaustivité et de fiabilité, tandis que les objectifs et les indicateurs ne sont pas établis, ceci ne permet pas l'évaluation de la performance de la gestion de l'entretien et d'en rendre compte.
- Les objectifs visés par la centralisation des activités au SMRA n'ont pas fait l'objet de redditions de comptes.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles

ADEM	Agent de distribution des équipements motorisés	PNBV	poids nominal brut du véhicule
BT	bon de travail	RDS	ronde de sécurité
BVG	Bureau du vérificateur général	RCA	rapport de condition d'appareil
GMAO	Gestion de la maintenance assistée par ordinateur	SA	Service de l'approvisionnement
inspections PEP	inspections Programme d'entretien préventif	SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
kg	kilogramme	SIMON	Système intégré Montréal
km	kilomètre	SMRA	Service du matériel roulant et des ateliers
Loi PECVL	<i>Loi concernant les propriétaires, exploitants et conducteurs de véhicules lourds</i>	SPOID	Section planification opérationnelle et intégrité des données
MIR	Maintenance, Inspection, Réparation	VL	véhicules lourds
MO	main-d'œuvre		



Table des matières

1. Contexte	213
1.1. Intervenants impliqués et responsabilités	215
2. Objectifs de l’audit et portée des travaux	218
3. Résultats de l’audit	219
3.1. Planification de l’entretien	219
3.1.1. Inventaire et fiches techniques	220
3.1.2. Programmation de l’entretien et des inspections	224
3.1.3. Calendrier d’entretien et gestion de la capacité	231
3.2. Organisation du travail en atelier	235
3.3. Ronde de sécurité sur les véhicules lourds	237
3.4. Mise en œuvre et suivi de l’entretien	241
3.4.1. Maintenance préventive	241
3.4.2. Inspection PEP des véhicules lourds	243
3.4.3. Entretien correctif (réparation)	250

3.5. Arrimage et coordination avec le client	254
3.6. Approvisionnement en pièces et en équipements	256
3.7. Informations de gestion et de suivi des coûts	260
3.7.1. Historique des interventions	260
3.7.2. Suivi des coûts	262
3.7.3. Rapports de gestion	266
3.8. Reddition de comptes	267
4. Conclusion	269
5. Annexes	272
5.1. Objectifs et critères d'évaluation	272
5.2. Portrait de la flotte de véhicules et équipements par catégorie au 25 janvier 2021	273

1. Contexte

La Ville de Montréal (ci-après la Ville) est propriétaire d'une flotte de près de 8 200¹ véhicules et équipements, qui se répartissent en 7 catégories² et 305 classes différentes. Par exemple, la catégorie «A – Automobiles légères» est composée de plusieurs classes dont les voitures sous-compactes à 4 portes (classe 134), tandis que la catégorie «C – Camions lourds» est notamment composée de camions pour écurer les égouts (classe 309) et camions à benne basculante (classe 293).

La performance et la disponibilité de la flotte de véhicules opérée par la Ville sont déterminantes pour bon nombre de services aux citoyens, dont le déneigement, les travaux de voirie, l'entretien des infrastructures, des immeubles et des parcs, pour ne nommer que ceux-ci.

En tant que propriétaire, la Ville a la responsabilité d'entretenir périodiquement l'ensemble des véhicules et des équipements de façon à assurer le bon fonctionnement durant leur durée de vie utile et à limiter les bris entraînant des réparations ou encore leur immobilisation.

De plus, en tant que propriétaire et exploitant de véhicules lourds³ (VL) qui représentent environ 17% (1 357) de sa flotte de véhicules, la Ville a l'obligation de respecter les diverses dispositions légales notamment :

- la *Loi concernant les propriétaires, exploitants et conducteurs de véhicules lourds*⁴ (Loi PECVL);
- le *Code de la sécurité routière* (chapitre C-24.2);
- le *Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers* (C-24.2, r. 32).

¹ En date du 25 janvier 2021.

² Voir l'annexe 5.2. «Portrait de la flotte de véhicules et équipements par catégorie au 25 janvier 2021».

³ VL: un véhicule routier dont le PNBV est de 4 500 kg ou plus, les ensembles de véhicules routiers dont le PNBV totalise 4 500 kg ou plus, les autobus, les minibus et les dépanneuses ainsi que les véhicules liés au transport des matières dangereuses décrits à l'art. 622 du *Code de la sécurité routière*.

⁴ Cette loi établit des règles particulières applicables aux propriétaires, exploitants et conducteurs de VL dans le but d'accroître la sécurité des usagers de la route et de conserver l'intégrité des chemins ouverts à la circulation publique.

Soulignons que le droit de mettre en circulation ou d'exploiter un VL est un privilège accordé aux propriétaires et exploitants⁵ de ceux-ci, inscrits au registre de la Commission des transports du Québec (la Commission). Ce privilège est assorti d'obligations de conformité aux dispositions réglementaires, qui dans le cas de la Ville sont notamment de :

- s'assurer que des rondes de sécurité (RDS)⁶ sont effectuées par les conducteurs avant l'utilisation des VL;
- maintenir les VL en bon état mécanique et respecter les normes d'entretien, la fréquence et les modalités de vérification établies par le Programme d'entretien préventif (PEP) de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ);
- réparer les déficiences signalées;
- respecter les programmes d'entretien;
- conserver les documents nécessaires à l'établissement du dossier du véhicule;
- soumettre ses véhicules à la vérification périodique PEP.

Pour répondre aux exigences de la Loi PECVL, la SAAQ a élaboré la Politique d'évaluation des propriétaires et des exploitants de VL. Des comportements de non-conformité aux obligations contenues dans cette politique peuvent entraîner la dégradation de la cote de sécurité⁷ des propriétaires et des exploitants de VL. Notons qu'ultimement une cote de sécurité « Insatisfaisant » entraîne une interdiction de mettre en circulation ou d'exploiter un VL. Mentionnons que suite à plusieurs événements critiques de surcharge de VL la Ville a été convoquée par la Commission, en novembre 2019, afin d'évaluer si les déficiences lui étant reprochées affectent son droit de mettre en circulation ou d'exploiter des VL. Suite à quoi la cote de sécurité de la Ville a été maintenue à « Satisfaisant ».

Ainsi, en plus des réparations ponctuelles des véhicules en cas de déficience, le maintien du bon fonctionnement des véhicules nécessite la mise en place d'un Programme de maintenance pour l'ensemble des véhicules et d'un Programme d'inspection réglementé PEP pour les VL régis par le *Code de la sécurité routière*. Ces programmes permettent d'identifier les défaillances potentielles sur les véhicules et de les maintenir en bon état. La Ville est un mandataire autorisé par la SAAQ qui peut agir à son compte afin d'effectuer les programmes de maintenance de son propre parc de VL.

⁵ Les propriétaires de VL sont les personnes dont le nom apparaît au certificat d'immatriculation du véhicule délivré au Québec et celles qui détiennent, à l'égard de ce véhicule, un droit au sens du *Code de la sécurité routière*. Les exploitants de VL sont les personnes qui contrôlent l'exploitation d'un VL.

⁶ La RDS consiste en une vérification visuelle et auditive de certains éléments accessibles d'un VL, qui permet au conducteur de s'assurer que le véhicule est sécuritaire avant son utilisation. Le principal objectif de la RDS est d'améliorer la sécurité de l'ensemble des usagers de la route.

⁷ La SAAQ constitue un dossier sur tout propriétaire ou exploitant de VL. Elle identifie ceux dont le comportement est exemplaire et ceux dont le comportement présente un risque et soumet à la Commission ses propositions de modification de la cote de sécurité en conséquence. Les trois cotes possibles sont : « Satisfaisant », « Conditionnel » et « Insatisfaisant ».

De plus, la Ville utilise des véhicules et des équipements de type saisonnier (p. ex. des chenillettes à trottoir, des balais de rue, des souffleurs à neige amovibles), destinés à répondre à des besoins spécifiques pendant une période ciblée. Afin d'être en mesure d'assurer les opérations saisonnières des arrondissements, ces véhicules et ces équipements doivent être prêts et fonctionnels avant le début de leur saison d'activités. Certains de ces véhicules sont utilisés tout au long de l'année, tant en période estivale qu'en période hivernale, mais pour des opérations différentes, nécessitant alors une transformation saisonnière. À titre d'exemples, la benne basculante d'un camion-benne est remplacée par une benne d'épandeur, et des équipements multifonctions se feront retirer leurs modules pour la neige pour être remplacés par des modules requis pour la saison estivale comme une tondeuse.

En support à la gestion de l'entretien des véhicules, la Ville exploite un système de Gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO), le système Maintenance, Inspection, Réparation (MIR)⁸, qui permet de centraliser les informations nécessaires à la gestion de l'entretien des véhicules, soit les informations de nature nominative, les fiches techniques, les garanties, les programmes d'entretien et l'historique des interventions.

1.1. Intervenants impliqués et responsabilités

Au sein de la Ville, la gestion de l'entretien du matériel roulant implique le Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA), le Service de l'approvisionnement (SA), ainsi que les unités d'affaires et les arrondissements qui utilisent ces véhicules et équipements (clients).

Service du matériel roulant et des ateliers

Le *Règlement sur les services*⁹ de la Ville, prévoit que le SMRA est responsable de l'acquisition et de la location du matériel roulant, d'offrir des services d'entretien et de réparation de véhicules lourds et légers, de la réparation et de la production de divers biens et équipements¹⁰.

⁸ MIR est un logiciel commercial développé pour faire la gestion de la maintenance d'une flotte de véhicules. Ce logiciel contient les données sur l'entretien et l'utilisation des véhicules actifs de la Ville ainsi que le relevé périodique du kilométrage et les coûts d'entretien.

⁹ *Règlement sur les services* 14-012, article 1, alinéa 18 (adopté le 24 mars 2014 par le conseil municipal).

¹⁰ Le SMRA produit divers biens et équipements pour les unités d'affaires de la Ville qui consistent à titre d'exemples en la fabrication et la réparation de mobilier urbain, de pièces de signalisation, et de pièces d'aqueduc, ainsi que l'aménagement intérieur de véhicules spécialisés.

Avant le 1^{er} janvier 2017, la gestion du matériel roulant pour les 9 arrondissements de l'ex-Ville¹¹ et les services centraux était assurée par le SMRA, alors que les 10 ex-banlieues¹² effectuaient une gestion locale et autonome. À compter du 1^{er} janvier 2017, le conseil municipal s'est déclaré compétent¹³, en vertu de l'article 85.5 de la *Charte de la Ville*, et ce pour une première période de 2 ans puis de nouveau jusqu'à la fin 2021, des pouvoirs liés au matériel roulant (p. ex. l'acquisition, la location, l'entretien et la gestion du matériel roulant, à l'exception de la location à court terme). Le conseil municipal devra se prononcer de nouveau pour prolonger cette compétence au-delà de 2021.

Par ce nouveau modèle organisationnel, le SMRA est devenu responsable du matériel roulant pour l'ensemble de la flotte de véhicules de la Ville, soit les fonctions suivantes :

- L'acquisition, l'entretien et la gestion des véhicules et des équipements;
- La gestion de l'ensemble des ateliers mécaniques sur le territoire;
- La formation des opérateurs;
- La gestion du carburant.

Le SMRA est devenu un acteur déterminant dans la gestion de la flotte de véhicules, dont sa mission vise à :

(...) [s'assurer] de la disponibilité et de la fiabilité des véhicules et de divers services et produits spécialisés, adaptés aux besoins des arrondissements et des unités, le tout de façon écoresponsable et dans un milieu de travail sécuritaire¹⁴.

¹¹ Ahuntsic–Cartierville, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, Le Plateau–Mont-Royal, Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, Rosemont–La Petite-Patrie, Le Sud-Ouest, Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension et Ville-Marie.

¹² Anjou, L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, LaSalle, Montréal-Nord, Outremont, Pierrefond–Roxboro, Saint-Laurent, Saint-Léonard et Verdun.

¹³ Résolution du conseil municipal (CM16 1267) le 22 novembre 2016.

¹⁴ Source : Intranet de la Ville. Mission et actions prioritaires pour l'année 2020 du SMRA.

Différentes unités du SMRA sont mises à contribution dans la prestation de services d'entretien et de réparation des véhicules, notamment la :

- Direction des ateliers mécaniques et de proximité qui est responsable des activités d'entretien et de réparation réalisées au sein de 27 ateliers mécaniques répartis entre 5 divisions (est, ouest, nord, sud et sécurité publique) ainsi que celles réalisées à l'externe;
- Section planification opérationnelle et intégrité des données (SPOID) au sein de la Division planification et soutien aux opérations qui est responsable du support aux opérations des différentes directions du SMRA, notamment par le contrôle de l'intégrité des données de la flotte de véhicules (p. ex. la mise en service des véhicules, la gestion des véhicules en activité, le support à la planification et la mise au rancart). Parmi les analystes de la SPOID, 5 sont dédiés au support direct aux opérations des 27 ateliers mécaniques.

Le budget de fonctionnement du SMRA s'est élevé pour les années 2018, 2019 et 2020 à 109 M\$, 112 M\$ et 106 M\$ respectivement. La portion attribuable à la Direction des ateliers mécaniques et de proximité s'est élevée à environ 66 M\$, 69 M\$ et 64 M\$ pour les activités d'entretien et de réparation pour les mêmes années, soit plus de 60 % de son budget total.

Le Service de l'approvisionnement

La Division opération logistique, au sein du SA est responsable de la gestion des inventaires, de rendre accessible et de distribuer les biens requis par les unités d'affaires de la Ville dans leur prestation de services aux citoyens. À travers les 24 points de service¹⁵, une équipe de magasiniers, communément appelés agents de distribution d'équipements motorisés (ADEM), effectue la gestion des inventaires, les services au comptoir, ainsi que l'approvisionnement des pièces et des équipements nécessaires aux activités des ateliers du SMRA.

Les unités d'affaires (clients du Service du matériel roulant et des ateliers)

En tant qu'utilisateurs de la flotte de véhicules, les unités d'affaires doivent assurer une utilisation sécuritaire et responsable des véhicules, notamment pour limiter les bris anormaux et leur immobilisation. Spécifiquement pour les VL assujettis à la Loi PECVL, les unités d'affaires doivent notamment s'assurer que les opérateurs procèdent à une RDS avant leur utilisation et de signaler toute défectuosité au SMRA pour que les réparations soient effectuées dans les délais prescrits.

¹⁵ Les 24 points de service desservant le SMRA comprennent 10 magasins et 14 dépôts. Pour les ateliers visés, ceux de Montréal-Nord et de Saint-Laurent disposent d'un magasin de pièces, dont les mouvements de stock sont contrôlés par un ADEM. Les ateliers du Plateau-Mont-Royal et du Sud-Ouest sont dotés d'un emplacement de stockage, appelé dépôt, où les mécaniciens s'approvisionnent librement et où le renflouement d'inventaire est fait sur une base régulière par un ADEM.

2. Objectifs de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes (LCV)*, nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la « Gestion de l'entretien du matériel roulant ». Nous avons réalisé cette mission conformément à la *Norme canadienne de missions de certification* (NCCM) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les activités de gestion de l'entretien des véhicules et des équipements sont adéquatement planifiées, réalisées et suivies de façon à permettre aux unités d'affaires de rendre leur prestation de services comme prévu et qu'un contrôle approprié est exercé sur les 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 des 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 s'échelonnant du 1^{er} janvier 2018 au 31 mai 2020, mais pour certains aspects, des données antérieures et postérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre mai 2020 et février 2021. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en avril 2021. De plus, nous avons exclu de la portée de notre mission les véhicules du Service de police de la Ville de Montréal de même que ceux du Service de sécurité incendie de Montréal.

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

- Service du matériel roulant et des ateliers¹⁶;
- Service de l'approvisionnement;
- L'arrondissement de Montréal-Nord;
- L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal;
- L'arrondissement de Saint-Laurent;
- L'arrondissement du Sud-Ouest.

¹⁶ Sur les 27 ateliers mécaniques sous la Direction des ateliers mécaniques et de proximité, selon l'organigramme daté d'octobre 2020, nous avons concentré nos travaux sur ceux de Montréal-Nord, du Plateau-Mont-Royal, de Saint-Laurent et du Sud-Ouest.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein des unités d'affaires auditées. 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. Une copie du rapport final a également été transmise à la directrice générale adjointe par intérim aux Services institutionnels, au directeur général adjoint du Service aux citoyens et au directeur du Service de concertation des arrondissements et, à titre informatif, 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

Dans la volonté d'améliorer la performance de la Ville et d'offrir aux citoyens les meilleurs services au meilleur coût possible, le SMRA se doit d'avoir le nombre de véhicules requis, en bonne condition, respectant la réglementation sur les VL, et ce, au moment prévu pour les opérations.

Les véhicules sont sujets à des bris parfois imprévisibles. Toutefois, la mise en place de programmes de maintenance préventive et d'inspection au moment opportun est une approche qui permet d'intervenir et de corriger à la source les défaillances potentielles sur les véhicules, et par conséquent, de diminuer le nombre de pannes fortuites qui pourraient compromettre les opérations de la Ville. Ceci requiert notamment une planification adéquate et une bonne organisation du travail, de même qu'une coordination avec les fonctions d'approvisionnement pour que les produits requis soient disponibles au moment planifié pour les interventions. Pour réaliser ce travail, les intervenants doivent compter sur un ensemble d'informations et d'outils comme les spécifications techniques des véhicules, les garanties applicables et les fiches d'entretien qui permettent d'assurer une prise en charge adéquate, efficace et uniforme des interventions planifiées. L'historique des réparations est une autre information utile à considérer afin de favoriser l'efficacité et l'efficacité des interventions.

3.1. Planification de l'entretien

La performance et la disponibilité du matériel roulant opéré par la Ville nécessitent à la fois de disposer de données pertinentes en support aux interventions (p. ex. l'entretien préventif, le correctif et les inspections), ainsi qu'une planification de l'ensemble des interventions requises sur les véhicules de manière arrimée avec les intervenants impliqués (le SMRA, le SA et les unités d'affaires).

3.1.1. Inventaire et fiches techniques

Inventaire des véhicules

Pour assurer une prise en charge de l'ensemble des véhicules de la Ville, il est essentiel que tous les véhicules actifs soient intégrés dans le logiciel MIR. Or, l'audit réalisé par le Bureau du vérificateur général (BVG) en 2020¹⁷ relevait qu'il n'y avait pas de concordance de l'inventaire des véhicules et des équipements figurant dans les différents outils de gestion utilisés par le SMRA, dont Invflot¹⁸, MIR et Temp Diff¹⁹, ni même avec l'inventaire réel sur le terrain. Cette situation était toujours valable au moment de nos travaux pour le présent audit.

Fiches des véhicules

En support à la gestion de l'entretien des véhicules, il est requis que les données concernant l'identification des véhicules, leurs références techniques ainsi que les données sur les garanties applicables soient disponibles dans leurs fiches respectives dans le système MIR. Ces informations, normalement saisies lors de la mise en service du véhicule suite à son acquisition, sont accessibles aux utilisateurs (aux ateliers) pour consultation durant toute sa durée de vie utile.

Informations concernant l'identification d'un véhicule

Les informations de nature nominatives associées au véhicule comprennent notamment la marque et le modèle du véhicule, le numéro de série et le PNBV. Pour les ateliers visés par cet audit, ces informations de base sont présentes dans les fiches des véhicules, dans une proportion importante tels que :

- Le numéro d'identification du véhicule est disponible pour 96 % des véhicules;
- La date de mise en service est disponible pour 96 % des véhicules;
- La marque et le modèle sont inscrits pour 99% des véhicules.

Toutefois, les données sur le PNBV ne sont présentes que pour 45,6 % des véhicules, ce qui ne permet pas de s'assurer de la prise en charge des inspections réglementées sur l'ensemble des VL.

Informations concernant les références techniques d'un véhicule

Les informations d'ordre techniques concernent les différents groupes de composantes du véhicule. À titre d'exemple, pour les freins il peut s'agir d'informations comme la marque et le modèle des composantes utilisées, les

¹⁷ Rapport d'audit du BVG sur la « Gestion du matériel roulant », daté du 5 mars 2020.

¹⁸ Invflot est une base de données qui comprend l'inventaire des véhicules actifs et inactifs de la Ville, notamment, le matricule, la marque, le modèle et la date de réception du véhicule par le SMRA, ainsi que la date de mise en service.

¹⁹ Temp Diff est un logiciel qui permet aux mécaniciens d'inscrire le temps travaillé sur des interventions pour chaque véhicule. Une fois validées par le gérant d'atelier, les données inscrites sont transférées dans le bon de travail (BT) correspondant dans le système MIR.

dimensions des disques, des tambours et des garnitures. Pour le moteur, il peut s'agir de son numéro de série ou encore la quantité et le type d'huile requis lors d'un changement d'huile.

Les spécifications techniques sont des informations de base requises pour les travaux en atelier. Ces données doivent être disponibles pour faciliter à la fois les interventions des mécaniciens et l'approvisionnement des pièces et des équipements requis. À défaut d'avoir les spécifications techniques, les intervenants doivent se référer au manuel du fabricant à chaque intervention sur un véhicule, faire des recherches sur Internet ou contacter directement le fabricant. D'ailleurs, les intervenants rencontrés ont souligné des lacunes importantes au niveau de l'exhaustivité des données sur les pièces et les différentes composantes des véhicules dans MIR, ce qui constitue à plusieurs égards une source d'inefficacité dans la gestion de l'entretien en atelier.

Une revue des fiches techniques examinées lors de nos travaux a permis de corroborer cette absence d'uniformité et d'exhaustivité soulevée par les intervenants rencontrés.

Pour compenser l'absence de données techniques, deux des ateliers visés (Montréal-Nord et Saint-Laurent) ont mis en place des systèmes parallèles pour l'inventaire des principales pièces et composantes requises pour l'entretien de leurs véhicules. Bien que l'objectif de cette pratique soit louable, de tels systèmes constituent une multiplication de sources de données non intégrées. Il serait plus efficace si ces informations étaient centralisées et aisément accessibles.

En somme, les informations sur les véhicules du SMRA ne sont ni exhaustives ni aisément accessibles. Une bonne pratique dans l'industrie est que le système GMAO soit alimenté par une source de données complètes (p. ex. des données nominatives, des spécifications techniques, des points d'entretien) provenant du fabricant. Il serait ainsi nécessaire que des mesures soient mises en place pour y remédier, afin de favoriser une gestion efficace de l'entretien et de faciliter l'arrimage avec le SA.

Informations concernant les garanties d'un véhicule

Les informations sur les garanties peuvent être consignées dans la fiche d'un véhicule, afin de permettre aux ateliers de s'y référer en cas de réparation ou de remplacement de composantes, et de procéder aux réclamations, lorsqu'applicables. Il existe plusieurs types de garanties, celles fournies avec le véhicule, soit les garanties de base²⁰ et les garanties sur les groupes de composantes²¹, les garanties prolongées²², ainsi que les garanties sur les pièces

²⁰ Garanties de base: correspondant à la couverture générale du véhicule (p. ex. selon le premier terme atteint, exemple 3 ans ou 60 000 kilomètres (km)).

²¹ Garanties sur les groupes de composantes: ces garanties ont préséance sur la garantie générale, puisque leurs attributs visent des éléments distincts du véhicule. Ces garanties sont différentes pour chaque groupe de composantes, (p. ex. le groupe carrosserie, 5 ans, kilométrage illimité selon le premier terme atteint et groupe moteur, 40 000 km)

²² Garanties prolongées: en complément aux garanties sur les groupes de composantes, une organisation peut décider de défrayer des coûts supplémentaires pour prolonger la garantie sur une ou plusieurs composantes (p. ex. le groupe moto propulseur).

remplacées lors des interventions en atelier (p. ex. une garantie de trois ans sur l'alternateur de marque XYZ).

Nous avons cherché à évaluer l'exhaustivité des informations des garanties associées aux véhicules et aux pièces. Les données issues de MIR ne permettant pas d'identifier les types de garanties. Une analyse globale de la présence des données sur les garanties disponibles par véhicule a été retenue.

Il y a un manque d'exhaustivité des informations sur les garanties dans MIR, puisqu'elles n'ont été saisies que pour 516 des 3 497 (14,8 %) véhicules du SMRA mis en service depuis 2015 (voir le tableau 1). Depuis le regroupement, soit le 1er janvier 2017, les informations sur les garanties de base et sur les groupes de composantes ont été répertoriées pour seulement 193 des 2 116 (9 %) des nouveaux véhicules mis en service.

TABEAU 1

Proportion des véhicules mis en service entre 2015 à 2020 dont les données sur les garanties sont disponibles dans le système Maintenance, Inspection, Réparation

Année de mise en service	Véhicules mis en service	Nombre de véhicules ayant des données sur les garanties par type de garantie				
		2 types de garanties	Garantie sur le groupe de composantes	Garantie de base	Total	
					Véhicules	%
2015	678	58	5	115	178	26,3%
2016	703	58		87	145	20,6%
2017	692	70	1	108	179	25,9%
2018	607	3		10	13	2,1%
2019	536				0	0,0%
2020	281			1	1	0,4%
Total	3 497	189	6	321	516	14,8%

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

Tout comme pour les données techniques, le manuel de garantie d'un véhicule peut être accessible à partir du répertoire public du SMRA. Ceci n'est toutefois pas le cas pour l'ensemble des véhicules.

De plus, bien qu'un système GMAO puisse permettre une notification lorsqu'un véhicule ou une composante est encore sous garantie, cette fonctionnalité n'est pas pleinement utilisée par le SMRA.

Pour ce qui est des garanties prolongées, elles ne font pas partie des pratiques de la Ville. De façon exceptionnelle, celles-ci peuvent être acquises pour certains types d'équipements. Toutefois, elles ne sont pas reflétées dans MIR.

L'ensemble de ces limites fait en sorte que le suivi des garanties exige beaucoup d'effort de la part des intervenants dans les ateliers, pour les identifier et déterminer si elles sont encore en vigueur au moment d'intervenir sur un véhicule donné. Cette situation comporte le risque que des réclamations ne soient pas effectuées et, conséquemment, que le coût des réparations qui auraient dû être couvertes par les différents types de garanties soit entièrement assumé par la Ville.

Quant aux garanties sur les pièces, celles-ci ne sont pas présentées dans MIR. Conséquemment, lors d'une intervention sur un véhicule, le personnel en atelier doit procéder à une demande auprès du SA, pour la recherche de la pièce concernée dans l'historique des achats, afin de déterminer si elle est sous garantie et, le cas échéant, contacter le fournisseur pour une réclamation. Le niveau de réclamation des garanties sur les pièces dépend alors de la mémoire de chaque intervenant au moment du diagnostic d'une défectuosité sur une pièce donnée. Toutefois, étant donné l'ampleur de la flotte de véhicules et du nombre d'interventions effectuées au quotidien, les responsables des ateliers affirment que les réclamations sur les garanties ne sont pas systématiques.

Ainsi, considérant que les informations requises pour la prise en charge des garanties applicables aux véhicules ne sont ni complètes ni aisément accessibles, le tout jumelé à un processus de vérification volontaire et peu convivial quant à la détermination des pièces sous garantie, ceci comporte le risque que des réclamations ne soient pas effectuées par les ateliers et potentiellement découler en un impact monétaire pour la Ville.

Portrait des réclamations sur garanties

Nous avons cherché à obtenir, à partir de MIR, un portrait des réclamations relatives aux garanties pour la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020. Le rapport généré ne comprenait aucune donnée. C'est dire qu'aucune réclamation relative aux garanties n'a été documentée, et ce, autant pour les garanties de base, prolongées ainsi que sur les pièces. Il faut toutefois souligner que, bien que la documentation des garanties dans le logiciel MIR soit peu présente et que le niveau de réclamations ne puisse être estimé, plusieurs réparations sous garantie sont effectuées, sans nécessairement être documentées. Néanmoins, l'ensemble des intervenants mentionnent que cet élément constitue un manque à gagner pour la Ville qu'il n'est pas possible d'estimer.

3.1.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers d'assurer un contrôle de l'exhaustivité et de l'exactitude des données nominatives, techniques et celles sur les garanties, sur l'entièreté de la flotte de véhicules et des équipements de la Ville de Montréal dans le système de Gestion de la maintenance assistée par ordinateur, afin de favoriser l'efficacité des interventions en atelier, la prise en charge des garanties applicables et l'arrimage avec le Service de l'approvisionnement.

3.1.2. Programmation de l'entretien et des inspections

Les programmes d'entretien et d'inspection du matériel roulant, qui requièrent une planification adaptée selon les types d'appareils, doivent être programmés dans MIR avant leur mise en service, suivant les fréquences suggérées par les manufacturiers et les inspections imposées par la Loi PECVL pour les VL dans le cadre d'un Programme d'entretien préventif (ci-après nommé inspections PEP).

Ces programmes intègrent 153 tâches à accomplir appelées points d'entretien, selon le type et la nature de l'utilisation du véhicule²³. Les fréquences des points d'entretien recommandées par les manufacturiers peuvent être adaptées pour tenir compte des particularités de la Ville quant à la nature de l'utilisation des véhicules pour ses opérations, comme l'utilisation de tracteurs de ferme adaptés et utilisés pour les travaux de déneigement et d'épandage. Les paramètres déclencheurs de ces différents points d'entretien sont:

- le nombre de jours atteint;
- l'odomètre du véhicule (les km parcourus);
- le nombre d'heures mécanique du véhicule (heures-moteurs);
- la quantité de carburant consommé par le véhicule;
- une journée précise du calendrier annuel.

Programme de maintenance préventive

Programmation des entretiens préventifs

Il est attendu que les points d'entretien programmés soient similaires entre les véhicules d'une même classe et reflètent minimalement les recommandations des manufacturiers, et que des fiches d'entretien, détaillant les tâches devant être accomplies pour chacun des points programmés, soient mises à la disposition des ateliers mécaniques, pour assurer la conformité et l'uniformité de l'exécution de la maintenance préventive.

Or, le SMRA ne dispose pas de mécanisme permettant de s'assurer que tous les véhicules et les équipements sont programmés pour une maintenance préventive ni de déclencheurs uniformes pour un même type de véhicule (p. ex. la marque et le modèle identique). Une telle situation ne donne pas l'assurance d'un contrôle sur la planification de l'entretien des véhicules et des équipements de la Ville.

²³ Par exemple un code 1 pour un changement d'huile, de filtre à moteur et le graissage, un code 2 pour l'inspection à la SAAQ et un code 83 pour une mise au point annuelle.

De plus, les points d'entretien pour des véhicules similaires (de la même classe) ne sont pas programmés de façon uniforme (voir le tableau 2). Par exemple, pour la classe de véhicules 293 – *Camion à benne basculante*, il y a en moyenne 2,2 points d'entretien programmés par véhicule relevant de l'atelier Plateau-Mont-Royal, comparativement à 6 pour ceux de l'atelier Montréal-Nord. De plus, pour un équipement essentiel au déneigement soit la classe 825 – *Souffleuse à neige sur tracteur chargeur*, il y a en moyenne 2,6 points d'entretien par véhicule relevant de l'atelier Sud-Ouest, tandis qu'il y en a plus du double (5,5) pour ceux de l'atelier Montréal-Nord.

TABLEAU 2

Moyenne des points d'entretien programmés par classe de véhicule pour les ateliers visés

Classe de véhicules examinés	Moyenne des points d'entretien pour les ateliers visés					
	Nombre de véhicules	Montréal-Nord	Plateau-Mont-Royal	Saint-Laurent	Sud-Ouest	Total
Classe 140 – Automobile compacte électrique	27	1,7	1,1	1,0	2,0	1,4
Classe 212 – Camionnette avec cabine	60	2,9	4,3	3,7	4,4	3,8
Classe 293 – Camion à benne basculante	15	6,0	2,2	3,7	4,0	3,6
Classe 513 – Tracteur sur chenillettes	48	3,3	3,0	4,5	4,5	4,0
Classe 825 – Souffleuse à neige sur tracteur chargeur	21	5,5	5,2	5,0	2,6	4,6

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

Une analyse comparative des 21 souffleuses de la classe 825 présente la disparité des points d'entretien programmés (voir le tableau 3). On constate de plus qu'aucune souffleuse n'est programmée pour l'ensemble des 19 points d'entretien associés à cette classe de véhicules.

TABLEAU 3

Comparatif des points d'entretien des véhicules de la classe 825 – Souffleuse à neige sur tracteur chargeur

Points d'entretien	Nombre de souffleuses suivies par points d'entretien par atelier visé			
	Montréal-Nord	Plateau-Mont-Royal	Saint-Laurent	Sud-Ouest
Nombre de véhicules	4	6	6	5
Nombre de points d'entretien différents	12	16	12	4
1 Changer l'huile et le filtre à moteur et le graissage			4	
2 Graissage seulement			4	
3 Inspection à 10 heures		1		
4 Inspection à 100 heures	1	1	2	
5 Inspection à 1 000 heures	1	1	2	
6 Inspection à 2 000 heures	1	1	2	
7 Inspection à 300 heures	1	1	2	
8 Inspection à 50 heures	1	1	2	
9 Inspection à 500 heures	1	1	2	
10 Inspection à 5 000 heures	1	1	2	
11 Inspection à 6 500 heures	1	1	2	
12 Inspection annuelle (saisonnière)	4	5	4	5
13 Inspection intermédiaire	3	4		2
14 Inspection post-tempête	4	5		5
15 Inspection les 12 premières heures seulement		1		

Points d'entretien	Nombre de souffleuses suivies par points d'entretien par atelier visé			
	Montréal-Nord	Plateau-Mont-Royal	Saint-Laurent	Sud-Ouest
16 Inspection les 25 premières heures seulement		1		
17 Inspection les 50 premières heures seulement		1		
18 Inspection régulière (sans changement d'huile et de filtre)	3	5		1
19 Mise au point annuelle			2	
Véhicules ayant l'ensemble des points d'entretien	0	0	0	0

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

De plus, une analyse comparative de 11 souffleuses d'une même marque et d'un même modèle²⁴ démontre que les types d'entretien ne sont pas programmés de façon uniforme au sein du SMRA. Les principales disparités identifiées sont que:

- les souffleuses acquises en 2020 ont des inspections lors des 12, 25 et 50 premières heures d'utilisation, alors que celles achetées en 2019 n'en ont pas;
- celles acquises en 2012 et 2013 n'ont pas d'inspection après des blocs de temps d'utilisation déterminés comparativement à celles achetées en 2019 et 2020;
- des points d'entretien additionnels, comme « Inspection Post-Tempête », ont été programmés que pour les souffleuses acquises avant 2020.

²⁴ Souffleuses de marque Larue, modèle D65, acquises au cours des années 2012, 2013, 2019 et 2020.

Bien qu'un effort soit fait pour davantage orienter les programmes d'entretien sur les recommandations des fabricants pour les souffleuses acquises depuis 2019, il y a lieu de souligner que les manuels examinés comportent une mise en garde disant que si les procédures d'entretien ne sont pas respectées, la garantie de l'unité pourrait en être affectée.

En somme, la différence des points d'entretien programmés pour un même type d'équipement et l'écart constaté avec les recommandations du fabricant ne donne pas l'assurance d'une prise en charge uniforme et conforme pour l'ensemble de la flotte de véhicules. Conséquemment, les entretiens programmés sur les véhicules devraient à tout le moins refléter les fréquences minimales recommandées par les fabricants.

Un exercice similaire de comparaison des points d'entretien pour deux autres classes de véhicules (140 – *Automobile compacte électrique* et 293 – *Camion à benne basculante*) n'a pu être fait dans le cadre de cet audit, car le SMRA ne disposait pas des manuels des fabricants permettant de vérifier que les points programmés correspondent bien à leurs recommandations. Or, un manuel d'entretien du fabricant est un des outils de référence qui normalement devrait être rendu disponible aux intervenants impliqués dans la gestion de l'entretien des véhicules.

Fiches d'entretien

Pour chacun des points d'entretien programmés, diverses tâches doivent être exécutées. À titre d'exemple, pour le point d'entretien « Inspection à 50 heures », il est requis de réaliser notamment une inspection de fuites, les changements d'huile, le remplacement de filtres. Le détail de ces tâches doit être décrit sur une fiche d'entretien, afin que les mécaniciens les exécutent de façon conforme et uniforme à travers les ateliers.

Pour les classes de véhicules examinées (140, 293 et 825) les constats relatifs à la présence et à la correspondance des tâches prévues dans les fiches d'entretien sont:

- pour la Classe 140 – *Automobile compacte électrique*: la fiche d'entretien mise à la disposition des ateliers est une fiche générique pour les véhicules légers, qui ne prévoit pas les tâches spécifiques aux voitures électriques;
- pour la Classe 293 – *Camion à benne basculante*: aucune fiche d'entretien n'a pu être démontrée par le SMRA pour les points programmés pour ces véhicules;
- pour la classe 825 – *Souffleuse à neige sur tracteur chargeur*: des fiches d'entretien ne sont disponibles que pour certains points d'entretien. Pour celles disponibles, elles ne contiennent pas systématiquement l'ensemble des tâches recommandées par le fabricant.

L'absence de fiches d'entretien, ou des fiches dont les tâches ne reflètent pas les requis des fabricants, fait en sorte que les entretiens effectués sur les véhicules similaires ne soient pas exécutés de façon uniforme et conforme entre les ateliers. Considérant de plus que les manuels d'entretien des fabricants ne sont pas tous disponibles aux ateliers comme alternative de référence, la prise en charge adéquate de l'entretien préventif sur une flotte de véhicules aussi diversifiée s'en voit complexifiée.

Paramètres déclencheurs des points d'entretien préventif

Quant aux paramètres déclencheurs des points d'entretien préventif programmés, il n'a pas été possible pour le SMRA de démontrer que les fréquences se font suivant les recommandations des manufacturiers ni qu'elles sont programmées de façon uniforme pour un même type de véhicule à travers les ateliers.

Néanmoins, cet aspect de la planification, qui est du ressort des analystes de la SPOID, appert être effectué de façon non uniforme, si bien que l'entretien n'est pas standardisé à travers les ateliers.

De plus, considérant qu'il y a un écart dans l'inventaire des véhicules de la Ville entre les systèmes Invflot et MIR, il y a un risque que des véhicules ne figurant pas dans MIR ne soient pas programmés pour une maintenance préventive.

Programme d'inspections PEP

En tant que propriétaire et exploitant de VL, la Ville a fait reconnaître son Programme d'entretien préventif qui consiste en des inspections PEP planifiées selon les normes minimales de la réglementation, afin que ce dernier tienne lieu de vérification mécanique périodique obligatoire par la SAAQ. Ces inspections PEP, pour être conformes, doivent être effectuées selon une fréquence minimale de 2 fois par année (aux 6 mois) pour les VL parcourant moins de 20 000 km annuellement et au moins 4 fois par année (aux 3 mois) pour ceux faisant plus de 20 000 km annuellement.

La validation de la programmation des inspections PEP pour 2 points d'entretien sur les VL a été effectuée par l'analyse (voir le tableau 4) d'une extraction des données des VL ayant été en service entre le 1^{er} janvier 2018 et le 28 février 2020 pour les 4 ateliers visés.

TABLEAU 4

Inventaire comparatif des véhicules lourds (poids nominal brut du véhicule > 4 500 kilogrammes) actifs durant la période du 1^{er} janvier 2018 au 28 février 2020 ayant des inspections PEP programmées

Ateliers visés	Véhicules lourds (potentiels selon critères) dans InvFlot	Véhicules lourds avec inspections PEP dans MIR	Écart
Montréal-Nord	50	47	3
Plateau-Mont-Royal	71	70	1
Saint-Laurent	91	83	8
Sud-Ouest	64	64	0
Total	276	264	12

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

Pour les 276 VL identifiés dans Invflot, 264 VL ont des inspections PEP programmées dans MIR pour la période ciblée. L'écart constaté (12) se justifie par des erreurs de saisie de données sur les véhicules (p. ex. le poids (5) ou la catégorie (7) des véhicules mal identifiés). Si bien que tous les VL des 4 ateliers visés pour la période ciblée sont bien programmés pour des inspections PEP.

Toutefois, les écarts relevés (12/276, représentant 4,3 %) ne donnent pas l'assurance que toutes les données sont saisies adéquatement. Ainsi, en raison de ces écarts et ceux relevés entre Invflot et MIR, il est possible que d'autres écarts existent, ce qui ne donne pas l'assurance que l'ensemble des VL de la Ville sont soumis à des inspections PEP comme exigé par la Loi PECVL.

Quant à la conformité de la fréquence des inspections PEP, le SMRA n'a pas été en mesure de démontrer que leurs paramètres déclencheurs sont programmés adéquatement, soit à une fréquence de deux ou quatre fois par année selon le kilométrage parcouru annuellement par les VL.

Considérant les exigences minimales quant à la fréquence des inspections PEP, il est attendu que celle-ci soit conforme, et ce pour l'ensemble des VL. Dans les circonstances, en plus de s'assurer que les inspections PEP soient planifiées et exécutées sur l'ensemble des VL, le SMRA devra également s'assurer de leur conformité aux dispositions légales notamment en ce qui a trait à leurs fréquences minimales.

En raison des dispositions réglementaires, un mécanisme de suivi offrant l'assurance que l'ensemble des VL de la Ville sont soumis à une inspection PEP, bien que nécessaire et qui aurait permis cette validation, n'est pas mis en place par le SMRA. Nous sommes d'avis que des rapports de gestion permettant la vigie de la planification et de la mise en œuvre des inspections PEP doivent être établis.

En somme, les lacunes constatées pour la planification des entretiens et des inspections, ont un impact déterminant sur le bon fonctionnement et la conformité des véhicules. Ceci peut engendrer des bris hâtifs et ainsi réduire la capacité d'offre de services des unités d'affaires. À l'inverse, des entretiens et des inspections plus que requis augmentent les dépenses sans réelle valeur ajoutée pour la Ville. Afin d'assurer le bon fonctionnement et de maximiser la disponibilité des véhicules, il est important que des mesures soient mises en place pour que tous soient visés par une maintenance préventive appropriée et au moment opportun. De plus, les VL doivent être soumis aux inspections PEP suivant les fréquences exigées par la réglementation.

3.1.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des mécanismes pour s'assurer que l'ensemble de sa flotte de véhicules soit soumis à un Programme de maintenance préventive à une fréquence appropriée et s'appuyant sur des fiches d'entretien respectant minimalement les exigences des fabricants, et ce, afin d'uniformiser la prise en charge des véhicules par les ateliers.

3.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des mécanismes pour s'assurer que l'ensemble des véhicules lourds soient soumis à des inspections PEP et que les fréquences planifiées respectent les dispositions légales applicables.

3.1.3. Calendrier d'entretien et gestion de la capacité

Calendrier d'entretien

La gestion de l'entretien des véhicules implique plusieurs types d'interventions parmi lesquelles, la maintenance préventive et les inspections sont de l'ordre d'un travail planifié et qui doivent être inscrits dans un calendrier à l'avance. À cela s'ajoutent les travaux imprévisibles, en raison de bris de véhicules ou d'équipements.

La planification des Programmes de maintenance préventive et des Programmes d'inspections PEP relève des analystes de l'équipe de la SPOID. Les responsables des ateliers (p. ex. les gérants d'atelier ou les contremaîtres) quant à eux, planifient et coordonnent les travaux en atelier sur une base journalière ou hebdomadaire, suivant les calendriers planifiés par la SPOID et au gré des bris imprévus nécessitant des interventions correctives.

Ainsi, les analystes de la SPOID transmettent aux arrondissements et aux ateliers les desservants, des listes de véhicules « convoqués » pour une maintenance préventive ou pour une inspection PEP. Ces listes sont générées à partir du système MIR, en fonction des paramètres déclencheurs des points d'entretien et d'inspection prévus pour ces véhicules.

Toutefois, les travaux de préparation des véhicules saisonniers et de transformation des véhicules quatre-saisons ne sont pas intégrés à cette planification. Celle-ci est plutôt effectuée sur un fichier parallèle, ce qui engendre une multiplication de calendriers et de suivis non intégrés pour un même atelier. Les interventions saisonnières sont complémentaires à l'entretien préventif et en ce sens doivent être intégrées et planifiées dans un même calendrier, afin de favoriser une prise en charge intégrée de l'ensemble des interventions au sein d'un même atelier et facilitant leur priorisation et leur suivi.

Bien qu'il y ait une communication sur la planification des entretiens, des lacunes ont été observées relativement à la planification en fonction de la capacité des ateliers et à l'arrimage de cette planification avec les besoins des clients.

Planification modulée en fonction de la capacité des ateliers

Bien que nos travaux n'aient pas porté sur une évaluation approfondie de la capacité des ateliers, un écart s'observe entre le nombre de véhicules par atelier par rapport aux ressources (en nombre et en expertise) et aux espaces qui y sont disponibles (voir le tableau 5). Le ratio de ces éléments démontre une charge nettement plus importante pour les ateliers Plateau-Mont-Royal et Sud-Ouest.

TABLEAU 5

Comparatif du nombre de véhicules et de ressources par atelier visé

Véhicules et capacité	Portrait par atelier visé			
	Montréal-Nord	Plateau-Mont-Royal	Saint-Laurent	Sud-Ouest
Nombre de véhicules^[a]	199	295	307	281
Responsables d'atelier	1	1	2	1
Ressources	12	8	18	6
Mécaniciens	9	8	13	6
Soudeurs	1	-	3	-
Peintre débosseleur	1	-	-	-
Préposés en mécanique	1	-	2	-
Postes de travail	15	3	15	3
Ratio véhicule/ressource	17	37	17	47
Ratio véhicule/poste de travail	13	98	20	94

[a] Inventaire en date du 25 janvier 2021.

Source: Données compilées par le BVG sur base d'informations fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

Ceci étant, le SMRA n'a pas intégré ce facteur dans la gestion de l'entretien et n'est actuellement pas en mesure de définir la capacité des ateliers, ce qui permettrait de moduler les charges entre eux.

La planification n'étant pas répartie en fonction de la capacité peut mener à une surcharge pour certains ateliers et conséquemment, à un recours à des services externes, bien que pour d'autres la capacité n'est pas pleinement exploitée. Or un des bénéfices recherchés par la centralisation était de répartir la charge de travail sur l'ensemble des ateliers. À ce jour, ceci n'a pas été réalisé.

Arrimage de la planification avec les besoins des unités d'affaires

Les opérations courantes des arrondissements sont prévisibles pour une saison donnée. Toutefois, les interventions quotidiennes sont ajustées une semaine à l'avance et modulées en fonction de la météo et de la disponibilité des ressources humaines. Ainsi, en fonction de leurs opérations planifiées, les arrondissements déterminent les besoins en matériel roulant, élément qui permet de moduler le calendrier d'entretien du SMRA en conséquence (p. ex. la temporalité et la fréquence).

Des aspects de bonnes pratiques d'arrimage sont à souligner, pour des cas spécifiques tels que :

- L'implication des arrondissements dans la planification de la préparation des véhicules saisonniers;
- En période de chargement de la neige, où le support du SMRA est requis en cas de bris de service causé par une défaillance mécanique, l'horaire de travail des ateliers est ajusté en fonction des heures de service (24 heures) des arrondissements (Direction des travaux publics).

Toutefois, la planification des entretiens et des inspections du SMRA ne considère pas l'ensemble des véhicules et des équipements requis pour les opérations des arrondissements, pour permettre d'en assurer la disponibilité en nombre suffisant au moment approprié. D'ailleurs, l'arrimage entre les ateliers et les arrondissements visés a été soulevé comme un enjeu important qui affecte la prestation de services.

3.1.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers en collaboration avec les unités d'affaires d'établir une planification intégrée de l'ensemble des interventions, reflétant les requis opérationnels des unités d'affaires et la capacité des ateliers, afin d'assurer la disponibilité des véhicules et des équipements au moment opportun pour le maintien de la prestation de services aux citoyens.

3.2. Organisation du travail en atelier

Afin de favoriser l'uniformité et l'efficacité de la gestion de l'entretien des véhicules, les ateliers doivent être bien aménagés, bien outillés et fonctionnels. Des équipements adéquats, du personnel qualifié et en nombre suffisant ainsi que des procédures et des méthodes de travail adaptées sont des facteurs qui contribuent à l'efficacité de la gestion d'un atelier mécanique.

Méthodes de travail

Des procédures ou des méthodes de travail formelles permettent d'encadrer les interventions des mécaniciens afin que la vision et l'approche technique soient uniformes et à la hauteur des standards attendus par la Ville. Toutefois, cette uniformisation entre les ateliers n'est pas encore réalisée au SMRA bien qu'il s'agissait d'une mesure visée par la centralisation. De ce fait, des divergences perdurent entre les ateliers, comme pour :

- les véhicules saisonniers, certains ateliers procèdent à leur nettoyage et à leur inspection avant leur remisage en fin de saison, afin d'identifier les composantes à réparer et d'estimer le temps requis pour les travaux, de les planifier et d'assurer la disponibilité des pièces requises pour la réparation des défauts observés. D'autres ateliers entreposent directement les véhicules à la fin d'une saison et procèdent ensuite à des interventions (p. ex. l'inspection, l'approvisionnement en pièces et la réparation) sur un véhicule à la fois. La seconde alternative accentue l'usure de certaines composantes des véhicules (p. ex. le calcium accumulé causant la corrosion d'un véhicule), qui aurait pu être évitée par une inspection de fin de saison, et peut faire en sorte que le temps d'opération soit plus long en raison des délais d'approvisionnement en pièces requises pour la réparation des défauts observés;
- le remplacement de pièces sur un véhicule, certains ateliers utilisent des pièces d'origine tandis que d'autres des pièces d'une marque similaire, ce qui au cumul peut avoir une incidence importante sur le coût d'entretien des véhicules;
- les inspections PEP, la SAAQ recommande à ce qu'une inspection complète d'un véhicule soit effectuée avant de procéder aux réparations. Cette recommandation n'est pas toujours suivie par les ateliers.

Ainsi, l'absence de procédures ou de méthodes de travail formelles induit à une disparité des pratiques, du niveau d'efficacité et d'uniformité de la gestion de l'entretien à travers les ateliers, ce qui peut également avoir un impact sur les coûts.

Temps standard

Le temps standard d'exécution des travaux est une donnée qui permet aux responsables des ateliers de faire à la fois une planification adéquate des activités, d'ordonnancer efficacement les interventions des mécaniciens, d'en faire le suivi et d'informer les clients du délai d'immobilisation estimé des véhicules. Ce paramètre est également une base de référence pour mesurer la performance en atelier, pour déceler les écarts afin d'y remédier par des mesures appropriées comme du coaching, de la formation ou encore par l'optimisation des procédures de travail.

Un tel paramètre de référence n'a toutefois pas été établi au sein du SMRA, en raison d'un historique de données non fiables ou incomplètes, ce qui ne permet pas une estimation du temps requis pour les travaux et un suivi par type d'activité. En effet, alors qu'une légère variation du temps consacré à l'exécution d'une même intervention sur des véhicules similaires serait attendue, le comparatif du temps consacré à l'inspection des souffleuses (voir le tableau 6) démontre une variabilité importante. Avec de telles données, le SMRA n'est pas en mesure d'établir un temps standard pour ses interventions, notamment pour l'inspection hors-saison des souffleuses. Ceci a pour conséquence qu'il ne peut pas non plus prévoir le retour des véhicules en activité pour les clients ni mesurer la performance de ses activités pour apporter les correctifs qui s'imposent.

TABLEAU 6

Comparatif du temps consacré à l'inspection hors-saison des souffleuses du 1^{er} janvier 2018 au 28 février 2020

Temps consacré à l'inspection (heures)	Occurrences	Proportion d'occurrences
0,5	1	5 %
2	4	48 %
2,5	6	
3	1	33 %
4	1	
5	1	
6	2	
9	2	
16,5	1	14 %
36,5	1	
45	1	
Total	21	100 %

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

3.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de prendre les mesures requises pour que les procédures, les méthodes de travail et les temps standards soient établis, afin de favoriser l'uniformité et l'efficacité de la gestion de l'entretien des véhicules à travers les ateliers.

3.3. Ronde de sécurité sur les véhicules lourds

Conformément au *Code de la sécurité routière* l'exploitant de VL, doit s'assurer qu'une RDS est effectuée avant son utilisation par un conducteur. La Ville doit aussi s'assurer de la présence d'un registre des rapports²⁵ de RDS à bord du VL en tout temps, afin de permettre au conducteur de noter toute défectuosité observée sur la route ou encore d'attester l'exécution de la RDS lors d'un contrôle routier. En cas de manquement à ces exigences:

- le conducteur est passible d'amendes (en infraction);
- la Ville voit sa cote de sécurité se dégrader dans son dossier de propriétaire/exploitant de VL tenue par la Commission des transports du Québec²⁶.

Ces responsabilités incombent aux unités d'affaires et aux conducteurs utilisant les VL dans le cadre de leurs opérations. Lors des RDS, les chauffeurs doivent documenter leur vérification et indiquer toutes les défectuosités observées²⁷, à savoir les:

- défectuosités majeures: qu'elles soient constatées lors des RDS ou lors de l'utilisation d'un véhicule (en circulation), celui-ci doit être immobilisé et ses défectuosités immédiatement signalées à l'atelier du SMRA et au contremaître en arrondissement. Le véhicule est alors en interdiction de circuler jusqu'à ce que les réparations requises soient effectuées;
- défectuosités mineures: ne limitant pas l'utilisation du véhicule de façon sécuritaire, elles doivent être signalées à la fin du quart de travail, afin que l'atelier du SMRA prenne les dispositions requises pour que les réparations soient effectuées dans les 48 heures, faute de quoi le véhicule devra être immobilisé.

²⁵ Le rapport de RDS est un document qui permet d'informer l'exploitant du résultat de la vérification et, s'il y a lieu, des défectuosités constatées. Il atteste aussi la validité de la RDS.

²⁶ La détérioration de la cote de sécurité attribuée par la Commission des transports du Québec comporte le risque de la perte du droit de mettre en circulation et d'exploiter des VL.

²⁷ La documentation des RDS concerne les informations comme le lieu de l'inspection, le numéro du véhicule, son kilométrage, la date et l'heure de l'inspection, le nom et la signature de la personne ayant effectué la RDS ou encore la conclusion de l'inspection, sont autant d'items qui doivent être complétés par le conducteur.

Exécution et documentation des rondes de sécurité

Afin d'évaluer si les RDS étaient correctement documentées en regard de ce qui est prescrit par la réglementation, 1 373 RDS ont été évaluées pour 48 véhicules sélectionnés de façon aléatoire et selon leurs disponibilités aux clos des travaux publics et des ateliers mécaniques visés²⁸. Dans une proportion de 42 % (574/1 373), les rapports des RDS examinés n'étaient pas achevés selon ce qui est prescrit par la réglementation (p. ex. la date ou la lecture de l'odomètre manquante, la conclusion de l'inspection absente (voir le tableau 7). Il se peut toutefois que les véhicules soient tout de même sécuritaires et exempts de défauts mineurs ou majeurs. Pour un véhicule sur les 48 observés, il n'y avait pas de registre des RDS dans le véhicule. Dans les deux cas, il s'agit de non-conformités à la réglementation. Le conducteur doit à tout moment pouvoir faire la démonstration à un contrôleur routier qu'une RDS a été faite avant l'utilisation du véhicule.

²⁸ Véhicules disponibles à l'atelier Saint-Laurent le 16 novembre 2020, à l'atelier Plateau-Mont-Royal le 17 novembre 2020, à l'atelier Sud-Ouest le 19 novembre 2020 et à l'atelier Montréal-Nord le 20 novembre 2020.

TABLEAU 7

Exécution et documentation des rondes de sécurité

Éléments examinés sur les rapports des RDS	Arrondissements visés									
	Montréal-Nord		Plateau-Mont-Royal		Saint-Laurent		Sud-Ouest		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Échantillon de véhicules lourds	11		10		16		11		48	
Registre de RDS non présent	-	-	1	10%	-	-	-	-	1	2%
Rapport de RDS examiné	237		302		460		374		1 373	
Rapport de RDS avec anomalies ^[a]	188	79%	71	24%	186	40%	129	34%	574	42%
Rapport de RDS avec défauts	31	13%	25	8%	52	11%	41	11%	149	11%
Rapport RDS non remis ^[b]	4	13%	3	12%	15	29%	14	34%	36	24%

^[a] Rapport de RDS avec anomalies, correspond aux rapports non adéquatement documentés pour les éléments comme: le numéro du véhicule, son kilométrage, la date et l'heure de l'inspection, la conclusion de l'inspection ou encore le nom et la signature de la personne ayant effectuée la RDS.

^[b] Rapport de RDS non remis correspond aux rapports présentant des défauts, mais dont la copie n'a pas été remise par le conducteur au responsable concerné en arrondissement.

Parmi les rapports de RDS observés, il y a des cas où la différence de kilométrage entre deux rapports était nettement supérieure à la moyenne d'utilisation quotidienne. Également, quelques véhicules échantillonnés étaient immobilisés au garage en raison d'une défektivité sans qu'un rapport de RDS ait été documenté par le conducteur. Ces observations sont autant d'indications laissant penser que des véhicules sont utilisés sans qu'une RDS ait préalablement été effectuée par les conducteurs.

Les observations issues des rapports de RDS ont également été compilées et comparées à une extraction du système de gestion du carburant (Coencorp), afin d'évaluer si les VL ont circulé²⁹ sans qu'une RDS ait été documentée dans la même journée. Sur 1 191 pleins de carburant, aucune RDS n'a été effectuée dans la même journée pour 56 % des véhicules concernés (voir le tableau 8). Il y a ici une non-conformité importante, puisque la réglementation prévoit qu'un conducteur ne peut conduire un véhicule et qu'un exploitant ne peut pas laisser conduire un véhicule si la RDS n'a pas été effectuée dans le délai réglementaire.

TABLEAU 8

Proportion des pleins de carburant pour lesquels une ronde de sécurité a été effectuée sur le véhicule lourd correspondant par arrondissement visé

Pleins de carburant	Arrondissements visés									
	Montréal-Nord		Plateau-Mont-Royal		Saint-Laurent		Sud-Ouest		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
RDS effectuée	98	34 %	110	68 %	139	38 %	182	49 %	529	44 %
RDS non effectuée	192	66 %	52	32 %	226	62 %	192	51 %	662	56 %
Total	290	100 %	162	100 %	365	100 %	374	100 %	1 191	100 %

Signalement des déficiences au Service du matériel roulant et des ateliers

Au-delà de l'aspect sécuritaire, les déficiences observées lors des RDS limitant l'utilisation des véhicules ont une incidence importante sur la bonne marche et le maintien des opérations de l'arrondissement. C'est une des raisons qui nécessite que des mécanismes de communication et de suivi efficaces soient établis entre l'arrondissement et l'atelier le desservant.

Le conducteur du véhicule doit remettre une copie du rapport de RDS, lorsqu'il constate une déficience, à un responsable désigné en arrondissement (p. ex. un contremaître), détailler les déficiences observées dans un formulaire de signalement des déficiences – rapport de condition d'appareil (RCA), en remettre une copie à l'atelier et une autre à son supérieur. Or, pour 36 des 149 rapports de RDS présentant des déficiences (voir le tableau 7), soit 24 %, la copie qui devait être remise au responsable en arrondissement est demeurée dans

²⁹ Les véhicules ayant eu un plein de carburant sont considérés avoir été utilisés par les unités d'affaires.

le registre du véhicule. Ceci démontre que les défauts qui auraient dû être signalés pour être pris en charge par l'arrondissement et par l'atelier ne l'ont pas été suivant les procédures établies.

Quant aux RCA, ils ne sont pas toujours complétés et remis aux ateliers par les opérateurs, et lorsque remis, ils ne sont pas conservés par les ateliers. Ainsi, il ne nous a pas été possible d'évaluer si l'ensemble des défauts qui ont été observés ont d'abord été signalés à l'atelier et qu'elles ont par la suite été prises en charge par celui-ci.

En raison des lacunes relevées quant à l'exécution et à la documentation des RDS de même que le signalement des défauts, la Ville est actuellement à risque d'une dégradation de la cote de sécurité attribuée par la Commission des transports du Québec. Ceci pourrait ultimement avoir comme conséquence la perte du droit de mettre en circulation et d'opérer les VL lui appartenant, avec les effets que cela pourrait avoir sur le maintien des opérations à la Ville (p. ex. le déneigement, la collecte sélective, l'entretien des routes).

3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers en collaboration avec les unités d'affaires, d'établir des mécanismes de contrôle visant à s'assurer que les rondes de sécurité soient systématiquement effectuées, adéquatement documentées et que les défauts soient communiqués au Service du matériel roulant et des ateliers, avant l'utilisation des véhicules lourds, afin que celle-ci soit conforme à la réglementation.

3.4. Mise en œuvre et suivi de l'entretien

En support aux opérations de la Ville, le SMRA a la responsabilité de s'assurer que les véhicules sont disponibles, fonctionnels et en conformité avec la réglementation applicable. Ceci passe notamment par la mise en œuvre des Programmes de maintenance préventive et des inspections PEP.

3.4.1. Maintenance préventive

À défaut de mécanismes permettant d'évaluer le taux de réalisation des entretiens planifiés, un portrait des points d'entretien en retard en date du 4 décembre 2020³⁰ a été généré à partir du système MIR et a permis de constater que dans une proportion de 39 %, les véhicules accusent un retard dans la mise en œuvre des entretiens planifiés (voir le tableau 9). Un exercice similaire par catégorie de véhicules révèle que toutes les catégories sont touchées par des retards dans les points d'entretien des véhicules dans une proportion variant de 27 % « E – Véhicules outils lourds » à 64 % « D – Véhicules outils légers », y compris la catégorie « C – Camions lourds » à 29 % qui comprends des VL assujettis à la réglementation PECVL.

³⁰ Extraction de données à partir du système MIR fournie par le SMRA.

TABLEAU 9

Proportion de la flotte de véhicules des ateliers visés ayant un ou des points d'entretien en retard au 4 décembre 2020

Éléments constatés	Ateliers visés				Total
	Montréal-Nord	Plateau-Mont-Royal	Saint-Laurent	Sud-Ouest	
Véhicules et équipements (A)	172	244	284	222	922
Véhicules ayant un ou des points en retard (B)	52	114	68	124	358
Points d'entretien en retard (C)	81	195	119	223	618
Proportion de la flotte de véhicules ayant un ou des points d'entretien en retard (B/A)	30%	47%	24%	56%	39%

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

Le nombre relativement important de véhicules dont l'entretien est en souffrance est un indicateur qui tend à démontrer une pression sur les ateliers. Ce constat, ajouté aux lacunes relevées précédemment dans la planification des points d'entretien, ne donne pas l'assurance que la maintenance préventive des véhicules de la Ville est adéquatement prise en charge par les ateliers. De plus, les entretiens préventifs non réalisés peuvent engendrer des bris qui nécessitent des interventions correctives, des coûts d'entretien subséquents plus importants ou des interruptions de service pour les clients.

3.4.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de prendre les mesures requises pour assurer la mise en œuvre des Programmes de maintenance préventive par les ateliers mécaniques, et ce, pour l'entièreté de la flotte de véhicules de la Ville de Montréal, afin de favoriser la disponibilité et le bon fonctionnement des véhicules et des équipements requis pour la prestation de services offerts par les unités d'affaires.

3.4.2. Inspection PEP des véhicules lourds

Par la reconnaissance de ses inspections PEP par la SAAQ, la Ville peut procéder elle-même aux vérifications mécaniques des VL, selon les fréquences minimales déterminées dans le *Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers*.

Mise en œuvre et fréquence des inspections PEP

Le SMRA n'est pas en mesure d'évaluer dans quelle proportion le calendrier prévu est respecté puisqu'aucun mécanisme permettant d'assurer une vigie de la mise en œuvre des inspections PEP planifiées n'est disponible. Les constats présentés dans cette section ne s'appuient donc pas sur une démonstration de conformité qu'a pu faire le SMRA, mais sur différentes extractions de données de MIR et leurs analyses par le BVG.

L'analyse comparative (voir le tableau 10) du nombre d'inspections PEP effectué par les ateliers visés au cours de 2 années complètes (2018 et 2019) par rapport au nombre qui aurait été requis en fonction du kilométrage annuel des VL au cours de ces mêmes années, met en lumière des cas de non-conformité.

TABEAU 10

Comparatif de la fréquence des inspections PEP mis en œuvre en fonction du kilométrage parcouru des véhicules lourds des ateliers visés pour les années 2018 et 2019

Ateliers visés	Fréquence des inspections PEP requise selon le kilométrage parcouru							
	Fréquence de 3 mois (véhicules lourds parcourant plus de 20 000 kilomètres/année)				Fréquence de 6 mois (véhicules lourds parcourant moins de 20 000 kilomètres/année)			
	Nombre de VL	Inspections PEP requises	Inspections PEP réalisées	Inspections PEP non réalisées	Nombre de VL	Inspections PEP requises	Inspections PEP réalisées	Inspections PEP non réalisées
Montréal-Nord	2	16	6	10	42	168	153	15
Plateau-Mont-Royal	3	24	20	4	60	240	241	-1
Saint-Laurent	9	72	52	20	62	248	239	9
Sud-Ouest	3	24	14	10	48	192	183	9
Total	17	136	92	44	212	848	816	32
			68%	32%			96%	4%

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

De façon générale, sur la base du km parcouru pour la période ciblée, les inspections PEP planifiées et réalisées ne respectent pas les dispositions légales. Ainsi:

- 44 inspections PEP (32%) de VL parcourant plus de 20 000 km/année n'ont pas été exécutées à la fréquence requise de 3 mois;
- 32 inspections PEP (4%) de VL parcourant moins de 20 000 km/année n'ont pas été exécutées à la fréquence requise de 6 mois;
- 1 inspection PEP excédentaire a été réalisée durant la période.

Ces constats soulèvent des questionnements quant à savoir si les fréquences des inspections PEP sont ajustées périodiquement en fonction du kilométrage parcouru et si des contrôles ou des mécanismes sont en place pour s'assurer de leur conformité.

Ces résultats peuvent notamment résulter d'une planification inadéquate par la SPOID (p. ex. les déclencheurs des points d'inspection non ajustés en fonction du kilométrage) ou encore d'une prise en charge inadéquate par les ateliers (p. ex. les délais et les retards d'exécution).

Un même portrait (voir le tableau 11) pour une période plus étendue, soit du 1^{er} janvier 2018 au 28 février 2020, a permis de constater que les inspections PEP ne sont pas systématiquement mises en œuvre en temps opportun par les ateliers visés.

TABLEAU 11

Conformité de la fréquence des inspections PEP des véhicules lourds pour les ateliers visés pour la période de 1^{er} janvier 2018 au 28 février 2020

Conformité de la fréquence des inspections PEP	Ateliers visés									
	Montréal-Nord		Plateau-Mont-Royal		Saint-Laurent		Sud-Ouest		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Fait d'avance	42	28%	44	19%	86	30%	38	20%	210	24%
En temps opportun	52	34%	138	59%	105	36%	93	48%	388	45%
En retard	57	38%	52	22%	100	34%	61	32%	270	31%
Total	151	100%	234	100%	291	100%	192	100%	868	100%

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

De façon générale, les inspections PEP sont effectuées en retard dans une proportion de 31% des inspections PEP exécutées pour les ateliers ciblés et 69% des inspections PEP sont faites en avance ou en temps opportun. Ces résultats soulèvent des questionnements quant à la coordination des inspections.

Documentation des inspections PEP

Considérant que l'ensemble des portraits issus du système MIR peuvent comporter des erreurs de saisies ou des données possiblement incomplètes, l'examen des fiches d'inspection PEP (document papier complété par les mécaniciens) s'est avéré nécessaire pour à la fois valider les observations précédentes et pour évaluer d'autres exigences de la réglementation, dont :

- les propriétaires doivent conserver pour chaque VL un historique de 2 ans des renseignements et les documents relatifs à leur entretien et leur inspection³¹;
- l'immobilisation des VL pour lesquels la réparation des déficiences observées n'a pas été effectuée dans les délais prescrits.

Au SMRA, les résultats des inspections PEP complétées par les mécaniciens sont reportés dans le système MIR par les responsables des ateliers. Bien qu'une information numérique en lien avec l'inspection PEP soit saisie dans MIR, c'est la preuve documentaire des inspections PEP et des entretiens effectués sur les VL par les mécaniciens (signatures) qui est nécessaire pour attester de la conformité de la Ville à la réglementation en cas de comparution devant la Commission des transports du Québec. L'absence de tels documents ne permettrait pas à la Ville de démontrer la prise en charge adéquate de l'entretien et de l'inspection d'un VL, advenant que le VL en question soit impliqué dans un accident majeur.

Ainsi, pour 37 des VL échantillonnés pour l'évaluation des RDS, sur la base des fiches des inspections PEP³² complétées par les mécaniciens (de 3 à 5 fiches par VL), une évaluation de la conformité à la réglementation a été réalisée pour les aspects suivants :

- Les fiches des inspections PEP étaient documentées et conservées comme prescrit (p. ex. le numéro du VL, la date d'inspection, la signature du mécanicien, le kilométrage à l'odomètre, l'élément vérifié avec la mention « conforme » ou « non conforme » et les mesures de garnitures de freins ou de la rotation de l'arbre à cames pour les VL dont le PNBV est \geq à 7 258 kg);
- Les inspections PEP étaient réalisées aux fréquences requises³³;
- La prise en charge de la réparation des déficiences observées dans les délais prescrits.

La synthèse des analyses effectuées sur les 160 fiches d'inspection PEP pour les 37 VL représentant 14 % de la flotte de VL des ateliers visés (voir le tableau 12) présente des non-conformités à plusieurs égards.

³¹ Le *Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers* établit des règles quant à la tenue du dossier du véhicule et à la conservation des documents qu'il doit comporter. Les documents et les renseignements visés ainsi que la durée de conservation obligatoire pour chacun d'eux sont établis.

³² Les fiches examinées concernent les inspections PEP ayant eu cours dans la période de janvier 2018 à novembre 2020.

³³ La réglementation exige l'immobilisation d'un VL pour lequel l'inspection PEP est en retard ou si les réparations n'ont pas été effectuées dans un délai prescrit.

TABLEAU 12

Conformité des inspections PEP des véhicules lourds pour les ateliers visés

Éléments examinés	Résultats pour les ateliers visés									
	Montréal-Nord		Plateau-Mont-Royal		Saint-Laurent		Sud-Ouest		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
VL retenus	11		9		7		10		37	
VL ayant des écarts dans les éléments vérifiés d'une inspection PEP à l'autre ^[a]	11	100%	7	78%	7	100%	10	100%	35	95%
Fiches des inspections PEP	49		37		31		43		160	
Fiche des inspections PEP signée et datée ^[b]	41	84%	35	95%	20	65%	35	81%	131	82%
Fiche des inspections PEP - kilométrage manquant/erroné	18	37%	19	51%	4	13%	20	47%	61	38%
Fréquence des inspections PEP^[c]	29		27		18		25		99	
Fréquence adéquate	24	83%	23	85%	18	100%	22	88%	87	88%
Traitée en retard	3	10%	4	15%	0	0%	3	12%	10	10%
Traitée en avance	2	7%	0		0		0		2	2%

[a] Résultat du comparatif des fiches d'inspection PEP pour un même VL.

[b] Selon les exigences réglementaires, la date et la signature du mécanicien ayant exécuté l'inspection doivent figurer à la fiche d'inspection PEP (art. 211 du *Règlement sur les normes de la sécurité des véhicules*).

[c] L'évaluation de la conformité de la fréquence des inspections PEP a été basée uniquement sur 99 des 160 fiches examinées. Les premières fiches examinées (37) ont servi de référence (temps 0) pour l'évaluation de la fréquence des inspections subséquentes. De plus, d'autres cas de figure ne permettaient pas de déterminer si la fréquence de l'inspection PEP était adéquate (p. ex. la date ou le km non indiqué).

Le pourcentage de conformité pour l'identification du véhicule est de 100 % (non présenté au tableau 12) pour les fiches complétées par les mécaniciens, de même que la présence au dossier d'une fiche permettant de consigner les mesures de garniture de freins. Cette bonne pratique diminue le risque d'oubli de la prise de mesures de ces éléments pour les véhicules dont le PNBV est de 7 258 kg ou plus.

Pour ce qui est des disparités, des éléments vérifiés d'une inspection à l'autre, les mécaniciens utilisent les mêmes formulaires de fiches d'inspection PEP, programmées dans MIR lors de la mise en service par la SPOID, mais ne les remplissent pas de la même manière. Le fait que 95 % des fiches d'inspection PEP ne contiennent pas des éléments à observer de manière récurrente pour un même VL, et le fait que des composantes sont évaluées comme étant conformes alors qu'elles pourraient ne pas être présentes sur les VL inspectés, remettent en question la qualité de l'exécution des inspections PEP. À ce constat s'ajoute le fait que 4,4 % des fiches des inspections PEP (7 parmi les 160) examinées présentent uniquement les défauts observés à l'inspection et ne mentionnent aucun élément conforme. Cette pratique va à l'encontre de la réglementation qui exige que la conformité ou la non-conformité de chaque élément de la fiche soit inscrite.

Il est approprié de mentionner à ce stade que la SAAQ rend disponible une fiche d'inspection PEP générique, qui comprend les éléments d'inspection pour tout type de VL. L'utilisation d'une fiche d'inspection spécifique à l'appareil a toutefois l'avantage de limiter les éléments d'inspection aux seules composantes correspondantes au VL concerné. Dans le cas du SMRA, les fiches d'inspection PEP mises à la disposition des ateliers ont été conçues par type de véhicules et spécifiques aux sous-catégories, mais de manière générale, elles ne contiennent pas toutes les particularités à inspecter du véhicule. C'est-à-dire que les fiches comportent des éléments d'inspection qui peuvent ne concerner que certains des VL d'une même catégorie (p. ex. alors que certains VL ayant des suspensions pneumatiques d'autres ont des suspensions hydrauliques). De plus, les fiches d'inspection PEP développées par le SMRA n'ont pas été mises à jour depuis plusieurs années. Toutefois, dans l'éventualité qu'une fiche d'inspection PEP ne soit pas appropriée au VL à inspecter, les ateliers peuvent utiliser la fiche générique de la SAAQ.

Conséquemment, une vigilance est de mise pour s'assurer que la documentation des inspections PEP est adéquate et un contrôle approprié est requis pour éviter qu'elles ne soient remises en doute en raison d'irrégularités dans les formulaires, bien qu'elles puissent avoir été correctement exécutées.

Vignette de conformité sur les véhicules lourds

La Ville étant mandataire de la SAAQ, chaque atelier, suite à l'inspection PEP et aux réparations des défauts observés, a la responsabilité d'apposer une vignette de conformité attestant que les VL sont sécuritaires. L'examen de la présence d'une vignette conforme dans les VL, a été effectué sur un échantillon de 51 véhicules en service au moment de nos travaux représentant 19% de la flotte des VL des ateliers visés. Dans une proportion de 20%, les constats de non-conformité (voir le tableau 13) concernaient 1 VL dont la vignette n'était pas apposée et 9 autres VL dont la vignette était expirée ou non poinçonnée pour indiquer la période de validité des inspections PEP effectuées.

TABLEAU 13

Conformité des vignettes sur les véhicules lourds pour les ateliers visés

Éléments examinés	Ateliers visés									
	Montréal-Nord		Plateau-Mont-Royal		Saint-Laurent		Sud-Ouest		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Inventaire de VL^[a]	47		70		83		64		264	
VL examinés	10	21%	9	13%	21	25%	11	17%	51	19%
Vignette absente	1	10%	-	0%	-	0%	-	0%	1	2%
Vignette présente	9	90%	9	100%	21	100%	11	100%	50	98%
Vignette conforme	9	100%	8	89%	15	71%	9	82%	41	82%
Vignette non conforme	0	0%	1	11%	6	29%	2	18%	9	18%

^[a] Inventaire des VL (données du SMRA) actifs durant la période des travaux d'audit, soit du 1^{er} janvier 2018 au 28 février 2020.

En sommes, les lacunes constatées dans la prise en charge des inspections PEP pour les VL (l'exécution, la fréquence, et la documentation) ont un impact déterminant sur le respect de la réglementation (conformité) et le maintien en bon état de fonctionnement des VL. À cela s'ajoutent d'autres constats de non-conformité quant aux VL sans « droit de circuler » qui sont tout de même utilisés pour des opérations (élément abordé à la section 3.4.3.).

Ces cas de non-conformités des inspections PEP sont passibles d'amendes. Toutefois, les conséquences les plus sérieuses pour la Ville seraient la dégradation de la cote de sécurité de propriétaire/exploitant de VL³⁴ et la perte de la reconnaissance de la Ville à titre de mandataire de la SAAQ, ce qui perturberait la prestation de services aux citoyens.

3.4.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des mécanismes visant à s'assurer que l'exécution et la documentation des inspections PEP et des réparations des défauts observés soient conformes aux exigences réglementaires, afin que la Ville de Montréal puisse maintenir la reconnaissance de son inspection PEP et son privilège d'exploitant de véhicules lourds.

3.4.3. Entretien correctif (réparation)

Le quotidien des ateliers est ponctué par des entretiens correctifs (p. ex. des bris imprévus) qui s'ajoutent aux interventions planifiées (p. ex. la maintenance préventive, les inspections PEP). La réparation prompte des défauts observés sur les véhicules en service est particulièrement déterminante pour la prestation de services des unités d'affaires. Pour cet aspect de l'entretien de la flotte de véhicules de la Ville, l'évaluation porte spécifiquement sur les défauts observés sur les VL par les ateliers visés.

Le *Code de la sécurité routière* prescrit que les VL comportant des défauts mineurs et qui ne sont pas réparés dans un délai de 48 heures sont en interdiction de circuler au même titre que ceux comportant des défauts majeurs. Une évaluation a été effectuée pour chacune des défauts identifiées dans les rapports de RDS examinés, ainsi que celles relevées par l'examen des inspections PEP, afin d'identifier si les réparations ont été effectuées par les ateliers avant que les véhicules soient remis en service.

³⁴ La détérioration de la cote de sécurité attribuée par la Commission des transports du Québec comporte le risque de la perte du droit de mettre en circulation et d'exploiter des VL.

Réparation des défauts observés sur les véhicules lourds lors des rondes de sécurité

Des 80 défauts observés par les conducteurs et documentés dans les rapports de RDS pour les 35 VL examinés, 61 étaient mineurs et 19 étaient majeurs. Le tableau 14 présente les résultats de nos analyses.

TABEAU 14

Réparation des défauts observés lors des rondes de sécurité

Éléments examinés	Ateliers visés									
	Montréal-Nord		Plateau-Mont-Royal		Saint-Laurent		Sud-Ouest		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Rapport des RDS avec défauts	31		25		29		41		126	
Véhicules avec défauts	9		6		10		10		35	
Défauts observés	18	58%	10	40%	19	66%	33	80%	80	63%
Défauts sans preuve de réparation	6	33%	1	10%	10	53%	20	61%	37	46%
Défauts non réparés	6	26%	-	0%	-	0%	-	0%	6	6%
Défauts réparés	6	33%	9	90%	9	47%	13	39%	37	46%
Véhicules sans droit de circuler	8	89%	2	33%	7	70%	8	80%	25	71%

Alors que la réglementation stipule que tout document attestant de la réparation des défauts constatés lors des RDS doit être conservé pour une période d'au moins 12 mois, pour 37 défauts (46 %), aucune évidence des réparations n'a pu être retracée par les ateliers dans leur historique d'interventions. Certaines pourraient toutefois avoir été réparées sans qu'un bon de travail (BT) ait été documenté à cet effet, ce qui semble être une pratique courante pour l'ensemble des ateliers visés. Néanmoins, même pour ces cas, la Ville n'est pas conforme. Pour 6 autres défauts qui ont été observés, il s'agit de la même problématique chaque fois sur le même véhicule sans que l'atelier Montréal-Nord ne corrige la situation.

Réparation des défauts observés sur les véhicules lourds lors des inspections PEP

Quant aux réparations des défauts observés lors des inspections PEP dans les délais prescrits, des constats de non-conformités additionnels à ceux précédemment relevés concernent notamment l'absence de preuve de réparation pour 16 % (37/227) des défauts observés.

TABLEAU 15

Réparation des défauts observés lors des inspections PEP

Éléments examinés	Ateliers visés									
	Montréal-Nord		Plateau-Mont-Royal		Saint-Laurent		Sud-Ouest		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
VL retenus	11		8		7		9		35	
Inspections PEP évaluées avec défauts	12		8		8		11		39	
Défauts observés	68		65		43		51		227	
Défauts sans preuve de réparation	17	25 %	2	3 %	13	30 %	5	10 %	37	16 %
Défauts réparés	51	75 %	63	97 %	30	70 %	46	90 %	190	84 %
Véhicules sans droit de circuler	8	67 %	0	0 %	1	13 %	1	9 %	10	26 %

Véhicules en interdiction de circuler

À défaut, d'une prise en charge des réparations des déficiences (mineures, majeures) observées dans les délais prescrits, le véhicule doit être immobilisé.

Parmi les VL examinés (voir le tableau 14) pour la conformité des RDS, 71% (25/35) ont été utilisés pour les opérations des arrondissements, alors que l'une ou plusieurs des déficiences observées n'ont pas été réparées dans les délais, ou encore qu'il n'y avait pas de preuve attestant d'une réparation.

Quant aux VL (35) examinés (voir le tableau 15) pour la conformité des inspections PEP, 10 (26%) ont circulé alors que leurs déficiences n'étaient pas régularisées, ou qu'aucune preuve de réparations n'a été démontrée à cet effet alors qu'une immobilisation du véhicule était requise par la réglementation.

Ces éléments combinés corroborent les propos des intervenants des arrondissements et des ateliers audités, voulant que malgré que des véhicules sont en interdiction de circuler et qu'un moyen physique est apposé pour en empêcher l'utilisation (p. ex. une pancarte hors service, un cadenas sur le volant) ces derniers sont tout de même employés par les opérateurs. De telles situations sont pour certains arrondissements des cas généralisées et constituent des non-conformités majeures.

Nous avons préalablement constaté des déficiences au niveau de l'exécution des RDS et du signalement des déficiences observées ce qui tend à ce que les observations de non-conformités des véhicules soient en réalité plus importantes que constatées.

La revue des déficiences observées, des dates de réalisation des travaux et des dates d'utilisation des véhicules visés, montre qu'en de multiples occasions des véhicules ont été en service, alors qu'ils n'étaient pas en droit de circuler, dont certains avec des déficiences majeures. Par exemple des:

- déficiences majeures observées sur un VL de l'arrondissement du Sud-Ouest le 12 janvier 2020 qui n'ont été réparées que le 17 janvier 2020 alors que le véhicule a été en service entre ces 2 dates;
- déficiences mineures observées le 19 novembre 2018 qui n'ont été réparées que le 3 décembre 2018, alors que dans l'intervalle 9 pleins de carburant ont été effectués sur un VL de Montréal-Nord.

Le fait d'utiliser un VL qui ne devrait pas être en service en raison d'une déficence peut avoir comme conséquence, pour le conducteur du VL, la perte du permis ou une amende, et pour la Ville, la perte du titre de mandataire de la SAAQ et la dégradation de la cote de sécurité de propriétaire/exploitant de VL.

3.4.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers en collaboration avec les unités d'affaires, d'établir des mécanismes de contrôle visant à s'assurer que seuls les véhicules lourds en droit de circuler soient utilisés pour leurs opérations, afin que la Ville de Montréal puisse être conforme aux dispositions légales applicables et ainsi conserver son privilège d'exploitant de véhicules lourds pour assurer la continuité de sa prestation de services aux citoyens.

3.5. Arrimage et coordination avec le client

Pour des interventions planifiées sur un véhicule, il est attendu que l'arrondissement en soit préalablement informé afin de s'assurer que ses opérations n'en seront pas compromises. Il est également attendu que des mécanismes de communication et de suivi documentés soient établis, afin de garder une trace des véhicules immobilisés en atelier ou encore chez un fournisseur externe, pour permettre à l'arrondissement d'organiser la reprise de ses opérations au moment prévu de la remise en service du véhicule concerné.

Réquisition des véhicules

Pour concrétiser les entretiens et les inspections planifiées, des échanges entre les ateliers et les arrondissements sont requis pour déterminer le moment où les véhicules seront rendus disponibles. Or, il n'y a pas de mécanisme uniformément établi entre les arrondissements et les ateliers visés pour la réquisition des véhicules.

L'examen des convocations hebdomadaires pour les entretiens et les inspections planifiés transmises aux arrondissements par la SPOID, révèle des cas récurrents de rappel pour des véhicules accusant des retards tant pour une maintenance préventive ou une inspection PEP. Cet élément constitue un irritant pour les ateliers, puisque les véhicules ne sont pas systématiquement rendus disponibles par les arrondissements, ce qui affecte la réalisation des interventions planifiées.

Du point de vue de l'arrondissement, la disponibilité des véhicules constitue un enjeu pour le maintien de la prestation de services aux citoyens, d'autant plus qu'il n'y a pas de véhicules de remplacement advenant leur dysfonctionnement, et que certains véhicules très sollicités sont en quantité limitée (p. ex. les balais de rues et les véhicules destinés aux travaux d'aqueduc). Ce qui explique qu'ils ne soient pas toujours libérés par les arrondissements comme planifiés par la SPOID.

Cependant, le maintien en service de certains véhicules alors qu'ils sont convoqués pour un entretien, comporte le risque d'usure prématurée et des coûts d'entretien non justifiés en raison d'entretiens préventifs non effectués en temps opportun. Ceci peut engendrer un temps d'immobilisation plus long une fois le véhicule rendu disponible à l'atelier, en raison du déficit d'entretien à rattraper. Soulignons également que le maintien en service de VL réquisitionnés pour les inspections PEP peut occasionner des cas de non-conformité à la réglementation à laquelle ces véhicules sont assujettis, situation qui comporte des risques pour la Ville.

En somme cette problématique renvoie également aux lacunes au niveau de la planification des interventions du SMRA. Des mécanismes de réquisition des véhicules doivent en ce sens être mis en place et appliqués, parallèlement aux autres mécanismes recommandés précédemment en matière de coordination entre les ateliers et les unités d'affaires dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des opérations d'entretien des véhicules.

3.5.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers en collaboration avec les unités d'affaires de veiller à ce que des mécanismes de coordination soient établis et appliqués de façon uniforme concernant la réquisition des véhicules, afin de permettre une prise en charge des travaux d'entretien et d'inspection requis en temps opportun, pour assurer le maintien du bon fonctionnement de la flotte de véhicules.

Suivi des véhicules immobilisés

Étant donné qu'un véhicule immobilisé a un impact sur la prestation de services, le suivi de l'état d'avancement des travaux en cours (interne ou externe) doit être documenté par les ateliers et communiqué aux arrondissements.

On constate une absence quasi généralisée de mécanismes de suivi documenté et partagé avec les clients concernant le statut des véhicules immobilisés en atelier ou chez un fournisseur externe. D'ailleurs, aucun mécanisme de suivi formel n'est établi au sein du SMRA à cet effet.

Les arrondissements audités affirment devoir aller au-devant de l'information pour connaître le statut des véhicules. Les délais d'immobilisation des véhicules sont méconnus des arrondissements et le suivi de ceux-ci n'est pas systématiquement établi au sein des ateliers.

Pour les arrondissements, l'incertitude quant au délai de remise en service des véhicules, constitue un irritant ayant un impact sur leurs activités, d'autant plus qu'ils ne disposent pas de véhicules supplémentaires. Par conséquent, ils louent des véhicules à l'externe, empruntent un véhicule d'un arrondissement voisin ou encore reportent les activités planifiées, faute de véhicules disponibles pour assurer un maintien de leurs opérations.

Par ailleurs, nous avons relevé que le contrôle de la qualité des interventions réalisées à l'externe n'est pas systématique. Des véhicules ainsi directement remis en service pourraient comporter des défauts ou des réparations non adéquatement effectuées, ce qui aurait un impact sur les opérations des arrondissements en plus des coûts additionnels pour la Ville.

3.5.B. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers en collaboration avec les unités d'affaires d'établir un mécanisme de suivi formel et uniforme sur l'état d'avancement de l'ensemble des interventions et des travaux sur les véhicules et les équipements immobilisés en atelier, ainsi que des délais prévus pour leur remise en service, afin de permettre aux arrondissements une prise de décisions éclairées sur les alternatives requises pour le maintien de leurs opérations.

3.6. Approvisionnement en pièces et en équipements

L'efficacité dans la gestion de l'entretien des véhicules est tributaire de plusieurs facteurs, dont la disponibilité des pièces de remplacement au moment requis, qui nécessite un arrimage avec les fonctions d'approvisionnement qui relèvent du SA.

Une planification des besoins doit être coordonnée entre l'atelier et le SA, pour que les ressources matérielles requises soient disponibles en quantité suffisante et au moment opportun. Sinon, les ateliers doivent recourir à l'approvisionnement, ce qui a pour conséquence potentielle de prolonger la durée d'immobilisation d'un véhicule.

Planification des besoins en pièces et en matériaux

Pour les interventions planifiées, il est attendu que les besoins en pièces et en matériaux sont communiqués suffisamment à l'avance par les ateliers au SA pour permettre une agilité dans la prise en charge des travaux par les ateliers et de la remise en service des véhicules dans les meilleurs délais pour la reprise des opérations des arrondissements. La responsabilité de l'ADEM est de voir à ce que les stocks nécessaires soient disponibles au moment requis. Ainsi, le recours à des achats externes en urgence ne devrait être normalement que de façon occasionnelle, soit pour des pièces requises pour des réparations imprévues qui ne sont pas disponibles en stock.

Or, la planification des entretiens et des inspections PEP du SMRA n'est pas communiquée au SA pour combler les besoins en pièces et en matériaux requis. Même que l'absence d'arrimage est soulevée comme un enjeu d'importance ayant un impact tant au niveau stratégique qu'opérationnel:

- Sur le plan stratégique, les ententes d'achats de produits ou encore pour des services externes établis par le SA, doivent en principe refléter les besoins du SMRA sur la base d'analyses de consommation issues des historiques d'interventions. Ceci n'est actuellement pas optimal, puisque de telles analyses, permettant d'orienter les stratégies d'achat, ne sont pas pratique courante notamment en raison d'un manque de visibilité sur l'historique des interventions (absence de code de produits), mais également sur les prévisions de consommations découlant des orientations du SMRA (p. ex. l'achat de véhicules, les mises au rancart et l'impartition d'un type d'interventions);
- Sur le plan opérationnel, l'interaction entre les ateliers et les ADEM est en fonction des besoins immédiats lors d'une intervention sur un véhicule la journée même, et non dans une perspective de planification, et ce, même s'il s'agit d'une intervention qui était planifiée. Or, ceci a une conséquence directe sur la durée d'immobilisation des véhicules et la prestation de services offerte par les arrondissements.

De plus, le SA n'est pas nécessairement informé des décisions du SMRA relatives à la gestion de la flotte de véhicules, ce qui peut occasionner un approvisionnement inadéquat, un inventaire en pièces et en matériaux non arrimé avec la flotte de véhicules active et conséquemment, un surcoût pour la Ville.

En somme, les lacunes quant à l'arrimage entre le SMRA et le SA, peuvent compromettre la disponibilité, en temps opportun, des stocks requis pour les interventions sur les véhicules, conduisant alors à un approvisionnement en mode réactif.

Dans le cadre du déploiement de son modèle d'affaires³⁵, plusieurs démarches sont en cours au sein du SA afin d'assurer un arrimage avec le SMRA (p. ex. des prévisions et des récurrences de consommation), de disposer d'un meilleur intrant dans la planification de l'approvisionnement³⁶, dans la définition des appels d'offres et dans la gestion des inventaires. Ces démarches qui visent à corriger les lacunes constatées, requièrent, de façon préalable, qu'une série de mesures soient mises en place par le SMRA pour régler les autres faiblesses constatées, notamment en ce qui a trait à l'inventaire des véhicules, à la planification intégrée des interventions et à la qualité des données qui sera abordée à la section 3.7.

³⁵ Dans une optique de transformation de la fonction d'approvisionnement vers une chaîne logistique, les principales orientations du nouveau modèle d'affaire du SA (2020), sont le développement et la consolidation de l'expertise en approvisionnement, ainsi que la mise en place d'une approche de service centrée sur la satisfaction des partenaires internes.

³⁶ Le SMRA collabore actuellement à un projet pilote du SA (Magasin mécanique Ville-Marie), en identifiant les pièces et les équipements requis pour la maintenance d'un échantillon de véhicules, afin d'alimenter adéquatement le processus d'approvisionnement. Pour ce faire, et à défaut d'avoir des données complètes dans MIR, les intervenants se réfèrent aux manuels des fabricants.

Gestion de l'inventaire et disponibilité des pièces

Identification des pièces et des matériaux

La codification des produits consommés par les unités d'affaires de la Ville est établie pour la grande majorité dans le Système intégré Montréal (SIMON)³⁷, ce qui permet au SA la compilation de leur historique de consommation. Dans le cas des autres produits, ils sont associés à des gammes ou à des catégories de produits (p. ex. pour les achats de différents types d'huile (p. ex. à moteur, à transmission) sont associés à la catégorie « Huile » et non à des codes spécifiques à un type d'huile). Conséquemment, la trace des consommations sur un item en particulier est perdue.

Pour les produits consommés par le SMRA, il n'y a pas de normes établies pour la codification des pièces achetées pour les véhicules. Conséquemment chaque produit acheté n'est pas associé à un numéro unique, mais plutôt associé à une gamme ou une catégorie de produits, ce qui rend l'information sur les consommations difficilement utilisable pour le SA.

Inventaire au dépôt et au magasin

Afin d'assurer un niveau optimal des pièces tenues en inventaire, les paramètres (niveaux minimum et maximum) doivent être établis, sur la base d'un historique de consommation, de la périodicité des opérations et de l'aspect critique des véhicules.

Étant donné les lacunes observées tant au niveau de la planification des besoins que la codification des pièces, les paramètres d'inventaire, bien qu'ils soient établis, ne sont pas optimaux et requièrent des ajustements. Cette inadéquation peut se refléter sur le terrain par des niveaux trop élevés ou insuffisants pour certains produits et une utilisation non optimale de l'espace, qui dans le cas des dépôts, est déjà limité. Comme autre conséquence, les responsables d'atelier interviennent auprès de l'ADEM pour déterminer les niveaux des stocks pour les besoins anticipés, notamment dans les situations récurrentes de ruptures de stocks ou dans les cas inverses. Bien que cela puisse être justifié, cela peut amener à une gestion non optimale à travers les magasins et les dépôts qui desservent le SMRA.

De plus, pour les dépôts, le SA n'a pas connaissance des stocks qui y sont maintenus, et pour lesquels la prise d'inventaire n'est pas optimale. Ceci peut mener à des achats ou au maintien de stocks inappropriés et conséquemment, à une désuétude des produits non consommés. D'ailleurs, il est pratique courante que le dépôt soit renfloué, afin de constituer une réserve pour des besoins éventuels, que le dépôt soit renfloué par des achats de pièces en lots au moment d'une intervention sur un véhicule et en affectant le prix d'achat de tout le lot à ce même véhicule, plutôt que d'être fait en fonction des besoins planifiés et en associant par la suite le prix d'une pièce au véhicule qui nécessite la réparation.

³⁷ SIMON est un système intégré permettant aux utilisateurs de la Ville d'assumer les activités d'approvisionnement, de gestion financière et de gestion des ressources humaines.

Pour ce qui est des magasins, il y a une problématique de contrôle d'accès résultant à des intrusions après les heures de service. Il est en fait une pratique courante que les ateliers dotés de magasins se servent à même l'inventaire pour les opérations en atelier. Ces consommations n'étant pas systématiquement documentées, ceci affecte la qualité des données d'inventaire du SA et les données sur le coût d'entretien des véhicules. La survenance de telles situations illustre l'absence d'arrimage dans la planification des opérations entre l'atelier et le magasin.

En l'absence d'une coordination entre les besoins en pièces et en matériaux pour les interventions planifiées du SMRA et les opérations logistiques du SA, l'harmonisation des heures d'opérations³⁸ des ateliers mécaniques et des magasins peut paraître comme une mesure d'atténuation. Toutefois, celle-ci requiert, selon la Direction du SA, nettement plus de ressources, ce qui en plus d'être onéreux, ne réglerait pas la problématique de base, soit une planification non arrimée.

Ainsi, il devient incontournable qu'une planification des travaux d'entretien soit effectuée par le SMRA et partagée avec le SA qui à son tour, doit être en mesure d'assurer la disponibilité des produits.

Étant donné qu'une rupture de stocks peut avoir plusieurs impacts dont une main-d'œuvre inoccupée, un cycle de travail perturbé en atelier, un délai d'immobilisation plus long des véhicules et ultimement un impact sur la qualité de la prestation de services aux citoyens, la détermination des pièces et des quantités à maintenir en inventaire, en fonction des analyses et des prévisions de consommation est nécessaire. Pour ces raisons, un arrimage entre le SA et le SMRA s'impose, afin d'assurer l'efficacité de la gestion de l'entretien du matériel roulant.

3.6.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement en collaboration avec le Service du matériel roulant et des ateliers d'établir des analyses de consommation et la planification de la distribution des pièces et des matériaux requis par les ateliers, afin de permettre une gestion adéquate et efficace de l'approvisionnement requis pour l'entretien de la flotte de véhicules de la Ville de Montréal.

3.6.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement en collaboration avec le Service du matériel roulant et des ateliers de déterminer les pièces et les matériaux à maintenir en inventaire, ainsi que le niveau minimum et maximum ou autres paramètres requis reflétant les besoins pour les interventions planifiées et les besoins critiques sur la flotte active, afin de permettre une fluidité dans les opérations des ateliers et pour assurer la disponibilité des véhicules pour la prestation de services offerte par les unités d'affaires.

³⁸ Heures d'opérations: 3 des 10 magasins assurent un service d'approvisionnement 7 jours sur 7. 3 magasins assurent le service du lundi au vendredi, tandis que les autres magasins sont ouverts du lundi au jeudi. En comparaison, les ateliers mécaniques sont en opération du lundi au vendredi en journée et en soirée, voir même 24 heures/7 jours en période de chargement.

3.7. Informations de gestion et de suivi des coûts

3.7.1. Historique des interventions

Documentation des interventions

Une compilation adéquate des travaux d'entretien et de réparation permet de disposer d'un historique des coûts associés à chaque véhicule, qui se composent de dépenses découlant des travaux effectués dans les ateliers (p. ex. la main-d'œuvre (MO), les pièces, les équipements et les fournitures) de même que celles encourues pour les travaux effectués à l'externe.

Dans le cas du SMRA, les interventions et par le fait même les coûts sont compilés dans des BT dans MIR et alimentés par deux systèmes, dont le :

- Temp Diff où les heures travaillées sur un véhicule sont saisies par les mécaniciens et associées à un code d'intervention;
- Gest Pièces où le coût des pièces et des équipements utilisés pour les travaux en atelier provient des achats enregistrés par le SA dans SIMON.

L'utilité d'un historique des interventions est notamment d'ordre :

- opérationnel : permettant de consulter le détail des interventions passées (p. ex. les diagnostics, le détail du travail, les pièces remplacées ou installées) afin de déterminer plus efficacement l'intervention à effectuer sur un véhicule;
- stratégique : les gestionnaires du SMRA peuvent utiliser l'historique des interventions dans le GMAO pour des analyses (p. ex. les bris répétitifs, le taux de défaillance, le coût d'entretien par type de véhicule) et des prises de décisions pour assurer une gestion optimale de la flotte de véhicules (p. ex. l'impartition d'un type d'entretien, le remplacement d'un type de véhicule).

Afin de permettre des analyses fiables, l'historique d'entretien dans un système GMAO doit être complet, c'est-à-dire que toutes les interventions y sont saisies et structurées et que les différents types d'interventions d'entretien et de réparation ont des codes préétablis et utilisés de façon similaire à travers les ateliers.

Historique d'interventions structurées

Pour cet élément, nous avons pu constater l'existence de codes relatifs aux points d'entretien (maintenance et inspection PEP) de même que des codes de réparation préétablis. Ces codes sont utilisés par les mécaniciens pour documenter leurs interventions dans le système Temp Diff et, une fois validés par le responsable d'atelier, sont reportés dans les BT du système MIR.

Toutefois, les codes d'intervention en place ont été établis depuis plusieurs années et nécessitent d'être actualisés pour refléter les nouvelles interventions effectuées sur de nouvelles technologies (p. ex. les composantes de véhicules électriques) et celles requises par les nouveaux systèmes intégrés aux véhicules (p. ex. les

systèmes antipollution). En l'absence de codes préétablis pour l'ensemble des interventions (p. ex. les inspections, les entretiens et les réparations), certaines tâches sont documentées sous un code relatif à des interventions similaires (la codification approximative) ou dans des codes génériques. Conséquemment, l'historique est altéré par des interventions non adéquatement codifiées.

Historique d'interventions complètes

Quant à l'exhaustivité de l'historique d'interventions, nous avons pu constater des lacunes importantes, dont les suivantes :

- Les entretiens correctifs (les réparations) ne sont pas systématiquement documentés dans le système MIR (p. ex. pour l'atelier Montréal-Nord, seules les réparations nécessitant des pièces de remplacement ou plus de 2 heures de MO sont documentées). Cette lacune a été corroborée par l'absence d'un BT associé à certaines réparations des défauts observés lors des RDS sur les VL;
- Les interventions ne sont pas systématiquement affectées aux codes d'intervention correspondants (p. ex. pour une série de réparations effectuées à l'externe, impliquant plusieurs codes, le coût facturé est documenté sous un seul code dans le BT);
- La documentation des pièces installées sur les véhicules dans les BT est non uniforme et les descriptifs détaillés de ces pièces sont absents (p. ex. le numéro de référence, la marque, le modèle, la catégorie). Ceci limite la disponibilité des informations utiles à l'approvisionnement et des analyses de consommation;
- La documentation des interventions dans le système Temp Diff n'est pas uniforme ou est insuffisamment détaillée (p. ex. la nature de la tâche exécutée sur la suspension comme inspecter, réparer, remplacer). Ceci ne permet pas de s'appuyer sur une information de qualité lors d'interventions subséquentes;
- Un historique incomplet des interventions pour certains ateliers depuis la centralisation en 2017 (p. ex. l'atelier Montréal-Nord a accès à Temp Diff que depuis novembre 2020).

Il appert également que les heures de MO imputées aux véhicules ne sont pas toujours représentatives du travail réalisé (p. ex. les heures improductives ou associées à d'autres véhicules), ce qui se répercute en des coûts inexacts.

Sans toutefois être en mesure d'en évaluer l'ampleur, les différents cas de figure relevés démontrent que l'historique des interventions sur les véhicules est non représentatif (MIR). Ceci pourrait avoir un impact sur les analyses de gestion (p. ex. l'identification des bris récurrents) et sur la prise en charge du véhicule par l'atelier (p. ex. la méconnaissance des récurrences et la nature des bris sur un véhicule).

Conséquemment, la Ville ne dispose pas de données complètes sur les coûts d'entretien (p. ex. MO, les pièces et l'équipement) qui sont nécessaires pour à la fois produire des indicateurs de gestion fiables et pour une prise de décisions éclairées pour la gestion de sa flotte (p. ex. l'entretien, le remplacement).

3.7.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place les mesures visant à disposer d'un historique structuré, complet et fiable de l'ensemble des travaux effectués sur les véhicules et les équipements de la Ville de Montréal incluant les travaux faits sous garanties, afin de favoriser une continuité dans la prise en charge et le suivi des interventions et pour disposer de données permettant une prise de décisions éclairées pour la gestion de sa flotte de véhicules.

3.7.2. Suivi des coûts

La compilation des coûts associés à l'entretien de chaque véhicule est requise pour des prises de décisions éclairées concernant la gestion d'une flotte de véhicules.

En effet, le budget opérationnel d'un atelier mécanique doit être établi en fonction de la flotte de véhicules desservie (p. ex. la catégorie, l'âge et le nombre d'actifs) et des coûts requis pour leur entretien. De plus, l'évaluation du remplacement d'un véhicule se justifie par différents critères, dont le coût d'entretien et de réparations. Ce coût est à la fois déterminant et complémentaire aux autres critères comme l'âge et le niveau d'utilisation d'un véhicule.

Heures de main-d'œuvre affectées aux interventions

Nous avons préalablement constaté dans l'historique des interventions, qu'il est pratique courante, que certaines réparations sont effectuées sans qu'un BT ne soit documenté dans MIR. L'examen des déficiences observées lors des RDS³⁹ a permis de confirmer que 45 % de ces 80 déficiences sur les VL auraient été réparées sans qu'un BT n'ait été créé. Ceci a un impact sur l'exhaustivité et la fiabilité des coûts d'entretien et de réparation des véhicules.

De plus, plusieurs ateliers ne disposaient pas d'accès aux applications du SMRA comme Temp Diff et Gest Pièces. Alors que la centralisation de la gestion du matériel roulant au SMRA a eu lieu en 2017, la mise en place de Temp Diff pour l'atelier Saint-Laurent a été faite graduellement de 2019 jusqu'au printemps 2020, alors que l'atelier Montréal-Nord, a accès à Temp Diff que depuis la mi-novembre 2020. Cette situation était également valable pour d'autres ateliers au moment de nos travaux⁴⁰. Conséquemment, pour les périodes inactives de ces applications, aucune donnée

³⁹ Les rapports RDS examinés pour chacun des VL échantillonnés concernent une période pouvant aller du 1^{er} janvier 2017 au 19 novembre 2020. Les déficiences relevées concernaient une période allant de mars 2018 à novembre 2020.

⁴⁰ Au 1^{er} janvier 2021, des problématiques d'accès à Temp Diff et à Gest Pièces étaient toujours valables pour plusieurs ateliers du SMRA.

sur les heures de la MO n'est disponible pour les véhicules relevant des ateliers concernés, ce qui dans le cas de l'atelier Montréal-Nord présente un historique (heures de la MO) de près de 4 ans d'opérations sur plus de 200 véhicules, dont des VL. Un accès tardif à ces applications a un impact direct à la fois sur l'historique des interventions et des coûts d'entretien.

Des données inexactes, incomplètes, voire absentes, sur une composante des frais directs comme la MO, ne permettent pas au SMRA de disposer d'analyses fiables et par conséquent, une prise de décisions éclairées sur la gestion de la flotte de véhicules.

Taux horaire de la main-d'oeuvre

Le coût associé à la MO est composé du nombre d'heures travaillées multiplié par un taux horaire établi. Ce taux considère l'ensemble des dépenses associées à la gestion de l'entretien (p. ex. le salaire des employés, les bénéfices marginaux, les coûts d'exploitation de l'atelier). Il est recommandé que ce taux soit fixé pour une période définie, pour éviter des fluctuations injustifiées, et mis à jour annuellement notamment pour refléter l'inflation. L'utilisation d'un taux horaire arbitraire, variable ou la méconnaissance du taux horaire réel peut fausser les données et affecter les analyses et les prises de décisions qui en découlent.

Pour le SMRA, le taux horaire actuellement effectif a été établi à 97\$/h pour tous les ateliers. Ce taux, en vigueur depuis au moins 5 ans, n'a pas été mis à jour, puisque depuis le regroupement en 2017, la facturation aux unités d'affaires pour services rendus n'est plus effective.

Afin d'évaluer la cohérence des coûts facturés pour la MO travaillant sur les véhicules, un portrait des taux horaires associés aux heures consacrées aux interventions réalisées par BT par l'ensemble des ateliers a été produit pour une période de 12 mois (d'octobre 2018 à septembre 2019).

TABLEAU 16

Fourchette du taux horaire de la main-d'œuvre associé aux bons de travail pour la période d'octobre 2018 à septembre 2019

Fourchette du taux horaire de la MO	Nombre de taux dans la fourchette	Occurrences		Heures de la MO	
		Nombre	%	Nombre	%
0\$	1	11 294	9%	14 014	7%
entre 0,25\$ et 94\$	32	11 683	9%	24 078	11%
97\$	1	105 271	80%	169 030	79%
entre 97,50\$ et 1 164\$	73	2 494	2%	6 731	3%
Total	107	130 742	100%	213 853	100%

Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

L'utilisation de 107 taux horaires différents variant de 0\$ à 1 164\$, alors qu'il existe un taux établi à 97\$/h, qui est utilisé dans 80% des cas, ne donne pas l'assurance que les coûts de MO attribués aux véhicules sont représentatifs de la réalité.

L'utilisation de taux horaires inappropriés a un impact sur les analyses et les prises de décisions qui en découlent, comme l'impartition de certains travaux. Le SMRA devra s'assurer que le taux horaire de la MO établi correspond à la réalité des coûts encourus et qu'il soit utilisé par l'ensemble des ateliers dans leurs interventions, ainsi que mis à jour annuellement.

Pièces et équipements installés sur les véhicules

Quant aux coûts des pièces et des équipements installés sur les véhicules, il est attendu qu'ils soient reflétés dans MIR pour permettre au SMRA de disposer de données fiables sur cette composante du coût requis pour le maintien du bon fonctionnement de sa flotte.

L'analyse comparative (voir le tableau 17) des données issues de MIR pour les pièces et les équipements installés sur les véhicules avec les données consignées au système SIMON⁴¹ pour les années 2018 et 2019 démontrent que la valeur des dépenses comptabilisées dans SIMON est supérieure de 181% par rapport à celles comptabilisées dans MIR pour les ateliers visés. Ceci pourrait notamment s'expliquer par un historique d'interventions incomplet dans MIR.

⁴¹ Extraction des données des postes comptables « Pièces et accessoires » (56507) et « Entretien et réparation – Véhicules » (55403).

TABLEAU 17

Comparatif du coût des pièces et des équipements disponibles dans le système Maintenance, Inspection, Réparation (MIR) et le Système intégré Montréal pour les années 2018 et 2019

Provenance des données	Coût des pièces et des équipements pour les ateliers visés		
	2018	2019	Total
SIMON	4 317 097 \$	4 573 309 \$	8 890 406 \$
MIR ^[a]	1 571 180 \$	1 588 776 \$	3 159 956 \$
Écart	2 745 917 \$ + 175%	2 984 533 \$ + 188%	5 730 450 \$ + 181%

[a] Source: Données compilées par le BVG sur base d'extractions fournies par le Service du matériel roulant et des ateliers.

De plus, les pièces utilisées lors des interventions d'entretien sur les véhicules ne sont pas systématiquement et adéquatement documentées dans le système MIR (p. ex. le renflouement de l'inventaire des dépôts facturé en totalité à un seul véhicule).

Également, comme mentionné précédemment, la mauvaise gestion des garanties fait en sorte que la Ville n'assure pas l'entretien de ses véhicules de façon à optimiser les coûts.

Les incohérences et les lacunes relevées ne donnent pas l'assurance que le coût des pièces et des équipements dans le système MIR reflète les coûts réels, et ce, à la fois pour chaque véhicule et pour l'ensemble de sa flotte de véhicules.

3.7.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des mécanismes visant à assurer l'exhaustivité et la qualité des données sur les interventions saisies dans le système de Gestion de la maintenance assistée par ordinateur par les ateliers, que ce soit pour les heures travaillées, les pièces et les fournitures utilisées ainsi que l'utilisation du taux standard de la main-d'œuvre établi, afin de disposer des données requises pour le suivi de la gestion de l'entretien du matériel roulant et une prise de décisions éclairées pour la gestion de sa flotte de véhicules.

3.7.3. Rapports de gestion

La gestion de l'entretien des véhicules repose notamment sur des analyses et des indicateurs, qui permettent d'orienter les prises de décisions tant sur le plan de l'utilisation des véhicules, sur le plan de l'entretien que sur la gestion de la flotte de véhicules (p. ex. l'achat, le remplacement, la mise au rancart).

Le SMRA dispose de peu d'outils ou de rapports de gestion pour notamment assurer le suivi des coûts d'entretien ou encore pour identifier la répartition des frais par activités (p. ex. les entretiens préventifs, les inspections et les réparations). Considérant l'enjeu de qualité des données disponibles dans MIR (absentes ou incomplètes), les rapports produits ne sont pas utilisés sur une base régulière. Les responsables rencontrés affirment avoir peu de visibilité sur la gestion de l'entretien de la flotte de véhicules, et ce, tant au niveau des ateliers qu'au niveau de la Direction. De plus, il y a absence de rapports permettant notamment le suivi de la mise en œuvre des Programmes de maintenance préventive et des inspections PEP et la vigie de la conformité à la réglementation des VL. Des outils de suivi et d'arrimage avec les clients sont tout aussi absents.

Quant aux indicateurs de performance ou tableaux de bord sur cette sphère d'activité, qui peuvent notamment porter sur la productivité des ateliers ou encore le taux de bris anormaux, ceux-ci n'ont pas été produits depuis janvier 2020. Bien que présents pour les années 2018 et 2019, ces indicateurs (p. ex. le délai moyen d'immobilisation des véhicules et les coûts consacrés à leur entretien et leur réparation) étaient considérés à la fois complexes et non fiables et conséquemment peu utilisés. L'absence d'indicateurs de gestion appropriés ne permet pas aux responsables en atelier d'être proactifs dans l'identification des problématiques, ce qui contribue à alimenter une gestion en mode réactif et ne permet pas une vision globale sur cette sphère d'activités. Le SMRA prévoit mettre en place de nouveaux indicateurs qui permettraient un meilleur suivi de ses opérations.

En somme, l'absence d'indicateurs de performance, de contrôles de la qualité, de mesures à l'atteinte des résultats sont autant de déficiences relevées. Divers outils doivent être mis en place comme des rapports de suivis, des analyses et des indicateurs de gestion, afin de permettre l'identification des problématiques opérationnelles ou de gestion et d'y remédier le cas échéant.

3.7.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des indicateurs de performance et de développer des rapports de gestion appropriés permettant le suivi et l'évaluation des activités d'entretien du matériel roulant, afin de permettre une prise de décisions éclairées pour la gestion de sa flotte de véhicules.

3.8. Reddition de comptes

Les bonnes pratiques veulent que les objectifs d'un service soient déclinés dans chacune des directions en début d'année pour établir des cibles de résultats, afin de valider leur avancement en cours d'année et d'apporter les ajustements nécessaires. Le SMRA a défini des objectifs pour 2018, 2019 ainsi que 2020 dont certains sont dirigés aux ateliers mécaniques. Ils concernent la disponibilité des pièces dans 8 ateliers (dont Plateau-Mont-Royal et Sud-Ouest), l'aménagement de 20 ateliers selon la méthode 5S⁴² et l'accréditation de 5 ateliers au Programme environnemental Clé Verte⁴³.

Toutefois, aucun objectif n'a été établi pour évaluer la performance des ateliers (p. ex. la disponibilité des véhicules, la mise en œuvre des interventions planifiées et la gestion des coûts d'entretien).

Le SMRA a effectué une reddition de comptes à la Commission sur les finances et l'administration pour les années 2018, 2019 et 2020. Cette reddition de comptes a porté principalement sur l'évolution budgétaire et les coûts, mais aucune mention de la gestion opérationnelle des ateliers n'y a été incluse. Cependant, 3 indicateurs REMC⁴⁴ (p. ex. le taux facturé pour une heure d'entretien ou la réparation de véhicules municipaux) y sont présentés pour fin de comparaison avec d'autres villes canadiennes, ainsi que de nouveaux indicateurs mis en place en 2019 (p. ex. le coût d'exploitation directe et le taux de réalisation de la planification hebdomadaire).

Néanmoins, cette reddition de comptes omet le suivi des objectifs et des différentes initiatives liées au regroupement notamment ceux ayant trait à la réduction de coûts des activités dans les ateliers et à l'augmentation de l'offre de services (p. ex. le nombre d'ateliers et le rajeunissement des véhicules).

De plus, au terme des deux ans du regroupement, un bilan a été produit par le SMRA en septembre 2018, faisant état des initiatives qui ont été entreprises, sans toutefois présenter le niveau d'avancement ou d'atteinte des objectifs fixés.

⁴² La méthode 5S, philosophie de gestion japonaise réputée, est l'une des méthodes les plus populaires pour créer un environnement de travail fonctionnel et allégé. Les 5S représentent 5 pratiques : ordonner, ranger, dépoussiérer, rendre évident et être rigoureux.

⁴³ Le Programme environnemental Clé Verte est un programme de certification environnementale volontaire pour les ateliers de services automobiles (p. ex. les autos, les camions légers et lourds) du Québec. Le programme repose sur six critères, soient la gestion des résidus des matières dangereuses et des matières non dangereuses, la gestion des déchets de consommation, la gestion des équipements et des procédés, la maintenance des aires de services et des stationnements, ainsi que la sensibilisation des employés. Pour chacun des critères, divers éléments de conformité doivent être démontrés.

⁴⁴ Réseau d'étalonnage municipal du Canada (REMC) passe en revue près de 500 indicateurs de performance et des données statistiques où l'on y compare entre autres l'efficacité des services rendus aux citoyens des 17 villes membres. La démarche d'étalonnage avec le REMC permet une comparaison pertinente de Montréal avec 3 autres villes, soit Calgary, Toronto et Winnipeg.

Considérant l'ampleur des dépenses attribuables à la Direction des ateliers mécaniques, qui représente environ 60 % du budget du SMRA (plus de 100 M\$)⁴⁵, et de l'importance des lacunes observées, il y a lieu de se questionner sur l'exhaustivité de la reddition de comptes.

3.8.A. Recommandation

Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes périodiques sur la gestion de l'entretien du matériel roulant, se basant sur des objectifs qui auront été définis en terme mesurables, et de données complètes et fiables, afin de permettre une prise de décisions éclairées par les instances.

⁴⁵ Le budget de fonctionnement du SMRA s'est élevé pour les années 2018, 2019 et 2020 à 109 M\$, 112 M\$ et 106 M\$ respectivement.

4. Conclusion

Le regroupement des activités liées au matériel roulant visait à améliorer l'efficacité de la gestion de la flotte de véhicules et d'équipements de la Ville de Montréal (la Ville). Les objectifs de cette centralisation sont la réduction de la désuétude de la flotte et l'augmentation de leur fiabilité et de leur disponibilité pour améliorer la prestation de services, ainsi que la réduction des coûts d'entretien et de réparation.

Le défi du Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA), sur le plan opérationnel, est d'assurer le bon fonctionnement et la disponibilité d'une flotte de plus de 8 200 véhicules, pour une organisation municipale composée de 19 arrondissements et de plusieurs services centraux ayant à rendre une multitude de services aux citoyens. Sur le plan de la conformité, 17% de la flotte de véhicules lourds (VL) est visée par des dispositions légales qui concernent autant leur utilisation que leur entretien.

La gestion de l'entretien du matériel roulant de la Ville repose sur un système sur la Gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) où les informations de la flotte de véhicules sont consignées. Nous avons constaté que ces données ne sont pas exhaustives pour l'entièreté de la flotte de véhicules. Ceci n'assure pas une gestion efficace des ateliers, de l'approvisionnement en produits requis pour leurs interventions et des réclamations sur les garanties.

Nos travaux ont démontré que les véhicules et les équipements ne sont pas programmés pour une maintenance préventive de façon uniforme et suivant les recommandations des manufacturiers. Quant aux VL assujettis à la *Loi concernant les propriétaires, exploitants et conducteurs de véhicules lourds*, le SMRA n'a pas été en mesure de démontrer que les inspections Programme d'entretien préventif (ci-après inspections PEP) sont programmées aux fréquences requises. De plus, bien que le calendrier de ces interventions soit fait et communiqué, il ne tient pas compte de la capacité des ateliers et n'est pas arrimé avec les besoins des unités d'affaires pour que le matériel roulant soit disponible pour leurs opérations.

L'absence de procédures ou de méthodes de travail conduit à des pratiques non uniformes entre les ateliers. Aucun paramètre n'a été établi au SMRA comme base de référence afin d'estimer le temps requis pour les interventions.

Les rondes de sécurité (RDS) ne sont pas systématiquement effectuées sur les VL avant leur utilisation et les défauts observés ne sont pas systématiquement communiqués au SMRA. Ces situations constituent une non-conformité aux dispositions légales de la part des utilisateurs de VL (les unités d'affaires et les conducteurs).

Nos travaux relèvent que la maintenance préventive accuse des retards, tandis que les inspections PEP sur les VL ne sont pas conformes pour ce qui est de leur fréquence d'exécution et de leur documentation. Il y a une absence de preuve de réparation pour une part importante des défauts soulignés lors des RDS, ainsi que lors des inspections PEP. Certains VL ont été en service alors que la preuve de réparation de leur défaut n'a pas pu être démontrée, ce qui s'ajoute aux cas de non-conformité qui pourraient avoir des conséquences sérieuses pour la Ville.

Les mécanismes de coordination entre le SMRA et les unités d'affaires quant à la réquisition des véhicules pour les entretiens et les inspections PEP ne sont pas établis. À cela s'ajoute une absence quasi généralisée de mécanismes de suivi documenté et partagé avec les unités d'affaires concernant le statut des véhicules immobilisés en atelier et pour la reprise des opérations.

L'arrimage avec le Service de l'approvisionnement (SA), pour assurer la disponibilité des pièces requises en temps opportun pour les interventions des ateliers mécaniques, n'est pas optimal et conduit à un approvisionnement fréquemment effectué en mode réactif. Cette situation résulte du fait que les besoins en pièces et en matériaux pour les interventions planifiées ne sont pas communiqués suffisamment à l'avance par les ateliers au SA et qu'il n'est pas nécessairement informé des décisions du SMRA relatives à la gestion de la flotte de véhicules.

L'historique des interventions sur les véhicules est incomplet et non adéquatement documenté, ce qui affecte l'exhaustivité et la fiabilité des données portant sur les coûts des interventions. Il est de pratique courante que des réparations soient effectuées sans qu'un bon de travail soit documenté.

Le SMRA dispose de peu d'outils ou de rapports de gestion, pour notamment assurer le suivi des coûts d'entretien. L'absence d'objectifs et d'indicateurs de gestion appropriés ne permet pas aux responsables d'évaluer la performance de leurs opérations.

Bien qu'une reddition de comptes soit effectuée annuellement par le SMRA, elle ne fait aucune mention de la gestion opérationnelle des ateliers et omet le suivi des objectifs liés aux différentes initiatives issues du regroupement, notamment ceux ayant trait à la réduction de coûts des activités dans les ateliers.

En somme, les constats issus de nos travaux d'audit nous amènent à conclure que les activités de gestion de l'entretien des véhicules et des équipements ne sont pas adéquatement planifiées, réalisées et suivies, ni qu'un contrôle approprié est exercé sur les coûts.

Sur la base de ces constats, nous avons notamment recommandé à la Ville:

- d'assurer un contrôle de l'exhaustivité et de l'exactitude des données sur les véhicules pour une prise en charge des interventions;
- de mettre en place des mécanismes pour s'assurer que tous les véhicules soient soumis à des programmes de maintenance préventive appropriés, à des fréquences adéquates, ainsi qu'à des inspections PEP, suivant les dispositions légales;
- d'établir une planification intégrée de l'ensemble des interventions avec les requis opérationnels des unités d'affaires et la capacité de ses ateliers;
- d'élaborer des procédures et des méthodes de travail pour favoriser l'uniformité et l'efficacité des activités entre les ateliers;
- de mettre en place des mécanismes de contrôles pour que les RDS sur les VL soient systématiquement effectuées et documentées comme prescrit par la réglementation et que les déficiences observées soient signalées au SMRA;

- de s'assurer de la mise en œuvre de la maintenance préventive sur l'entièreté de la flotte de véhicules;
- de mettre en place des mécanismes pour que la mise en œuvre des inspections PEP et que la documentation des interventions soient effectuées conformément à la réglementation applicable aux propriétaires et exploitants de VL et que seuls les véhicules en droit de circuler soient utilisés pour les opérations des unités d'affaires;
- de s'assurer que l'ensemble des interventions sur les véhicules sont adéquatement saisies dans le système GMAO, afin de disposer d'un historique complet et des données sur les coûts y afférents;
- de développer et de mettre en place des mécanismes de coordination et de suivi uniformes entre le SMRA et les unités d'affaires pour la réquisition et pour le suivi des véhicules immobilisés dans les ateliers;
- d'établir les analyses et les prévisions de consommation des produits requis pour la gestion de l'entretien des véhicules, pour assurer leur disponibilité en temps opportun;
- d'établir des objectifs et les indicateurs de performance correspondants, en vue d'évaluer la gestion de l'entretien et de permettre une prise de décisions éclairées;
- de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes périodiques sur la gestion de l'entretien et sur le degré de réalisation des bénéfices escomptés suite au regroupement des activités de la fonction du matériel roulant.

Tout comme on peut s'attendre qu'un concessionnaire automobile conserve un historique de l'entretien de notre véhicule personnel et qu'il sache quoi inspecter lors d'un entretien en fonction de l'âge ou de l'utilisation du véhicule, les unités d'affaires doivent s'attendre à recevoir un service similaire de la part du SMRA. À défaut de garantir un tel service, c'est la capacité même des unités d'affaires de réaliser leurs propres activités qui peut être compromise. De plus, considérant la présence des VL sur les rues de la Ville, le respect de la réglementation entourant l'entretien et l'inspection de ces véhicules est primordial pour assurer une prestation de services aux citoyens adéquate et sécuritaire.

5. Annexes

5.1. Objectifs et critères d'évaluation

Objectifs

S'assurer que les activités de gestion de l'entretien des véhicules et des équipements sont adéquatement planifiées, réalisées et suivies de façon à permettre aux unités d'affaires de rendre leur prestation de services comme prévu et qu'un contrôle approprié est exercé sur les coûts.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités sont clairement définis et communiqués en matière de gestion de l'entretien des véhicules et des équipements.
- Chaque véhicule possède une fiche technique à jour et a un historique des interventions complet, structuré et documenté.
- La gestion de l'inventaire est effectuée en conformité avec les directives et les encadrements de la Ville de Montréal, et ce, de façon à s'assurer de la disponibilité des pièces et des fournitures en temps opportun.
- Les activités d'entretien sont adéquatement planifiées par le Service du matériel roulant et des ateliers.
- Un suivi sur les activités d'entretien est effectué par le Service du matériel roulant et des ateliers de façon à s'assurer de respecter les échéanciers prévus et la réglementation.
- Des mécanismes de contrôle sont en place pour assurer la fiabilité des données relatives aux coûts d'entretien et ces coûts sont analysés à des fins de gestion en temps opportun.
- Des mécanismes de reddition de comptes sont mis en place pour assurer une prise de décisions éclairées en temps opportun.

5.2. Portrait de la flotte de véhicules et équipements par catégorie au 25 janvier 2021

Catégorie de véhicules ^[a]	Exemples	Ateliers visés				Total Ville
		Montréal-Nord	Plateau-Mont-Royal	Saint-Laurent	Sud-Ouest	
A. Automobiles légers	Voiture compacte Multi segment de 6 cylindres	21	35	27	30	2 290
B. Camions légers	Fourgonnette Camionnette à cabine double	31	51	40	38	1 252
C. Camions lourds	Camion à benne Écureur d'égouts	39	56	61	53	1 318
D. Véhicules outils légers	Tracteur Rouleau à asphalte	6	14	10	20	331
E. Véhicules outils lourds	Chargeur sur roues Surfaceuse à glace	28	32	53	38	769
F. Autres équipements légers	Épandeur d'abrasif pour trottoirs Motoneige	60	78	95	72	1 768
G. Autres équipements lourds	Remorque théâtre Benne basculante modulaire	14	29	21	30	427
Total		199	295	307	281	8 155
Véhicules lourds^[b]		41	60	67	47	1 357
		21%	20%	22%	17%	17%

^[a] Source: Données du SMRA, inventaire en date du 25 janvier 2021 par catégorie.

^[b] Un véhicule lourd est un véhicule routier dont le PNBV est de 4 500kg ou plus, les ensembles de véhicules routiers dont le PNBV totalise 4 500kg ou plus, les autobus, les minibus et les dépanneuses ainsi que les véhicules liés au transport des matières dangereuses décrits à l'article 622 du *Code de la sécurité routière*.





3.6.

Gestion des risques des technologies de l'information

Le 9 février 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

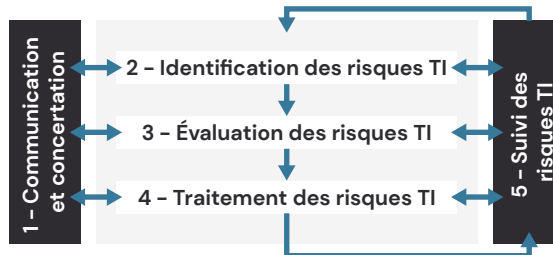
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion des risques des technologies de l'information

La gestion des risques des technologies de l'information (TI) est un processus continu qui implique généralement les unités d'affaires (les propriétaires de la majorité des actifs informationnels) et le Service des technologies de l'information (STI).

Le diagramme suivant présente le cycle de vie de la gestion des risques TI:

Mise en
contexte



Un risque TI est un événement, impliquant les TI, qui pourrait avoir un effet négatif sur la Ville de Montréal (la Ville), comme la perte ou le vol de données confidentielles, la non-disponibilité d'applications importantes, la non-conformité à des lois et règlements ou des pertes financières suite à une cyberattaque (p. ex. les rançongiciels).

Objectif de l'audit

Évaluer les processus, les outils et les contrôles mis en place par le STI afin de gérer efficacement les risques TI à la Ville et ainsi se protéger adéquatement face à divers événements pouvant affecter négativement les opérations ainsi que les services critiques de la Ville.

Résultats

Le STI a mis en place une équipe responsable d'appuyer la Ville dans sa gestion des risques technologiques. Cette équipe a réalisé des avancées notables à ce sujet. Cependant, nous concluons que la Ville ne dispose pas d'une gestion efficace des risques TI.

En effet, la gouvernance entourant la gestion des risques TI n'est pas suffisamment encadrée par une documentation complète, à jour, approuvée, diffusée auprès des parties prenantes et mise en application par ces dernières.

Le STI ne dispose pas des ressources humaines et technologiques nécessaires afin de répondre adéquatement à son offre de services en matière de gestion des risques TI.

Bien que le mécanisme de détection des risques technologiques soit documenté dans le processus de gestion des risques TI, il n'est pas mis en application.

Cette situation augmente la probabilité que la qualité de la gestion des risques TI soit très inégale d'une unité d'affaires à une autre ainsi que d'un intervenant à un autre et que les risques TI importants ne soient pas adéquatement détectés, pris en charge et suivis.

Principaux constats

Gouvernance et gestion des risques TI

- Des encadrements comme un modèle de gouvernance de sécurité de l'information, une politique, une directive et divers processus ont été développés par le STI en lien avec la gestion des risques TI. Néanmoins, certains de ces documents ne sont pas à jour, d'autres sont en cours de développement ou non approuvés ou non diffusés.
- Les activités de suivis et de reddition de comptes des risques TI, ainsi que de production d'indicateurs et de tableaux de bord des risques TI prévus dans le processus de gestion des risques TI ne sont pas mises en application.
- Le processus actuel de revue qualité du STI n'est pas documenté ni systématiquement réalisé par les parties prenantes.

Suffisance des ressources

- Le STI ne possède pas les ressources humaines et technologiques suffisantes afin de répondre adéquatement à son offre de services en matière de gestion des risques TI.

Détection des risques technologiques importants

- Le mécanisme de détection des risques technologiques est documenté dans le processus de gestion des risques TI. Cependant, étant donné que ce processus n'est pas finalisé, approuvé, ni diffusé auprès des parties prenantes, il n'est pas mis en application.

Analyse des risques TI

- Un processus ainsi que des outils et des gabarits ont été développés par le STI afin de faciliter la réalisation d'analyses des risques TI. Cependant, ils ne sont pas adéquatement complétés et la qualité globale des informations colligées varie d'une analyse à une autre.

Évaluation de la performance de la gestion des risques TI

- La performance de la gestion des risques n'est pas formellement évaluée sur une base régulière et communiquée auprès de la Direction générale de la Ville. Cette exigence se retrouve pourtant dans la *Politique de sécurité de l'information*.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles



- GGRTI** Gouvernance et gestion des risques TI
- STI** Service des technologies de l'information
- TI** Technologies de l'information



Table des matières

1. Contexte	283
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	285
3. Résultats de l'audit	286
3.1. Gouvernance et gestion des risques des technologies de l'information	286
3.1.1. Stratégie, politique et cadre de gestion	286
3.1.2. Partage des rôles et responsabilités	289
3.1.3. Procédures, guides et outils	290
3.2. Suffisance des ressources	293
3.3. Détection des risques technologiques importants	294
3.4. Analyse des risques technologiques	296
3.5. Évaluation de la performance de la gestion des risques des technologies de l'information	297

4. Conclusion	298
5. Annexe	300
5.1. Objectif et critères d'évaluation	300

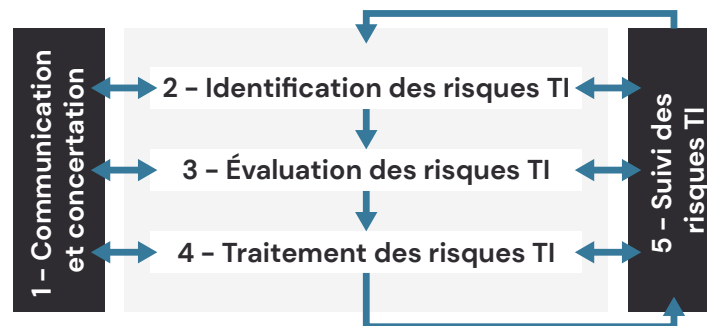
1. Contexte

La gestion des risques des technologies de l'information (TI) est un processus continu qui implique généralement les unités d'affaires (les propriétaires de la majorité des actifs informationnels) et le Service des technologies de l'information (STI).

Il est important que la Ville de Montréal (la Ville) gère efficacement ses risques TI considérant que:

- la Ville possède près de 300 applications informatiques¹ qui fonctionnent sous différents environnements technologiques en constante évolution;
- le développement, l'entretien et l'exploitation de ces systèmes requièrent la contribution de plus de 600 employés² du STI;
- le budget de fonctionnement de la Ville en technologies de l'information s'élèvera à plus de 100M\$³ en 2021;
- tous les utilisateurs, autant les employés que les citoyens s'attendent à ce que ces systèmes soient performants, sécuritaires et disponibles.

Le diagramme suivant présente le cycle de vie de la gestion des risques TI:



Un risque TI est un événement, impliquant les TI, qui pourrait avoir un effet négatif sur la Ville, comme la perte ou le vol de données confidentielles, la non-disponibilité d'applications importantes, la non-conformité à des lois et règlements ou des pertes financières suite à une cyberattaque (p. ex. les rançongiciels).

¹ Selon une liste d'actifs informationnels obtenue du Service des technologies de l'information le 22 octobre 2020.

² Source: Plan triennal d'immobilisations 2019-2021.

³ Budget de la Ville de Montréal – 2021.

Afin de se protéger contre l'avènement de ces effets négatifs, la Ville doit notamment réaliser régulièrement et selon une approche systématique des analyses de risques TI et ce, lors d'événements pouvant potentiellement déclencher ces risques TI, soient par exemple :

- des changements importants apportés à une application critique;
- le démarrage d'un projet TI comportant des données confidentielles;
- l'ajout ou la modification significative d'équipements technologiques;
- l'ajout d'un fournisseur TI important;
- un incident informatique majeur survenu à la Ville ou dans une autre organisation, mais qui pourrait survenir à la Ville;
- la découverte d'une vulnérabilité importante liée à un système critique de la Ville.

Suite à l'analyse de ces risques TI, un plan d'action doit être développé et réalisé par les unités d'affaires responsables, afin d'atténuer les risques les plus importants. Enfin, un suivi ainsi qu'une reddition de comptes formelle de l'avancement de ces plans d'action doivent être régulièrement effectués auprès des parties prenantes.

Voici les principaux types de risques TI pouvant être évalués lors de ces analyses :

- Divulgence d'informations confidentielles;
- Non-disponibilité de matériaux technologiques ou d'applications informatiques;
- Non-respect des lois et règlements de la Ville;
- Incapacité de poursuivre les activités d'affaires;
- Désastre naturel;
- Non-disponibilité ou défaillance d'un fournisseur;
- Manipulation de données;
- Performance dégradée.

Relevant du STI, la Division Gouvernance et gestion des risques TI (GGRTI) est composée de cinq conseillers en sécurité et elle a notamment pour mission d'appuyer les parties prenantes de la Ville dans la gestion de leurs risques TI.

Les services offerts par la Division GGRTI incluent entre autres la réalisation des livrables de sécurité suivants : un avis de sécurité, des analyses des exigences de sécurité, des analyses d'impacts, des analyses de risques TI et la coordination de tests d'intrusion informatique. À cela s'ajoute notamment le suivi des risques TI les plus importants ainsi qu'une reddition de comptes régulière de ces risques TI.

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 des risques TI. Nous avons réalisé cette mission conformément à la *Norme canadienne de missions de certification* (NCMC) 3001, du Manuel de CPA Canada – Certification.

Le présent audit avait pour objectif d'évaluer les processus, les outils et les contrôles mis en place par le STI afin de gérer efficacement les risques TI à la Ville et ainsi se protéger adéquatement face à divers événements pouvant affecter négativement les opérations ainsi que les services critiques de la Ville.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et 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 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.

Notre audit a été réalisé de juillet à décembre 2020. 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. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en février 2021.

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 leurs mises en œuvre.

3. Résultats de l'audit

3.1. Gouvernance et gestion des risques des technologies de l'information

3.1.1. Stratégie, politique et cadre de gestion

Les parties prenantes à une saine gestion des risques TI doivent avoir à leur disposition les encadrements stratégiques nécessaires afin de connaître notamment les orientations de la Ville en matière de gestion des risques TI et ainsi exercer les rôles et responsabilités attendus à cet effet.

Il n'existe pas un seul document qui présente directement la stratégie liée à la gestion des risques TI à la Ville. En effet, nous avons observé que cette stratégie est partiellement présentée dans les quatre documents suivants :

- Le modèle de gouvernance en sécurité de l'information;
- La *Politique de sécurité de l'information*;
- La Directive sur la gestion des risques TI;
- Le processus de gestion des risques TI.

Modèle de gouvernance en sécurité de l'information

Ce document présente notamment les responsabilités assignées aux unités d'affaires (1^{re} ligne de défense), au chef de la sécurité de l'information et au STI (2^e ligne de défense), ainsi qu'au contrôleur général (3^e ligne de défense) et ce, en matière de sécurité de l'information et de gestion des risques TI.

Considérant que ce modèle assigne des responsabilités importantes à plusieurs unités de la Ville, il est important qu'il fasse l'objet d'une communication formelle par la Direction générale auprès de l'ensemble des parties prenantes, afin que ces dernières y adhèrent et priorisent la mise en application de ce modèle.

Nous avons constaté qu'une telle communication n'a pas été formellement réalisée. Cela amène le risque d'une faible adhésion des parties prenantes et d'une prise en charge incomplète des activités requises afin de gérer adéquatement les risques TI au sein de la Ville.

Politique de sécurité de l'information

Cette politique présente quelques encadrements en matière de gestion des risques TI à la Ville, notamment le :

- responsable d'un actif informationnel doit gérer les risques de cet actif;
- Comité de sécurité de l'information doit évaluer régulièrement la performance de la gestion des risques et en faire part auprès de la Direction générale.

Cependant, la dernière mise à niveau de cette politique date de 2006. Il est impératif de revoir rapidement le contenu de cette politique afin de s'assurer qu'elle répond bien à la réalité actuelle, notamment concernant les aspects liés à la gestion des risques TI.

Directive sur la gestion des risques des technologies de l'information

Cette directive a été présentée en janvier 2020 au Comité de sécurité de l'information. Elle a pour principal objectif de dicter une vision ainsi que des orientations communes en matière de gestion des risques TI à la Ville. Nous sommes d'avis qu'elle couvre adéquatement les principaux éléments attendus dans ce domaine.

En effet, on y présente les principes directeurs suivants :

- Associer la gestion des risques TI à la réalisation des objectifs stratégiques ou d'affaires de la Ville;
- Aligner la gestion des risques TI avec la gestion intégrée des risques de la Ville;
- Équilibrer les coûts et les avantages de la gestion des risques TI;
- Promouvoir une communication adéquate sur les risques TI;
- Établir un cadre organisationnel orienté vers une gestion efficace des risques TI;
- Intégrer le processus de gestion des risques TI aux activités quotidiennes de la Ville.

Cependant, cette directive n'est pas approuvée par la Direction générale, elle n'est pas diffusée auprès des parties prenantes, ni mise en application. En conséquence, cela amène le risque d'une non-uniformité des façons de faire en matière de gestion des risques TI.

Processus de gestion des risques des technologies de l'information

La documentation entourant le processus de gestion des risques TI n'est pas finalisée. Ainsi, elle n'est pas approuvée ni diffusée auprès des parties prenantes.

Cette situation amène le risque d'une non-uniformité des façons de faire en matière de gestion des risques TI, ainsi que d'un non-respect des rôles et responsabilités des parties prenantes lors de la réalisation d'activités liées à la gestion des risques TI.

Arrimage avec la gestion intégrée des risques

La gestion des risques TI est un sous-ensemble de la gestion intégrée des risques à la Ville. Les saines pratiques demandent à ce que la gestion des risques TI s'arrime aux encadrements développés et diffusés par le secteur responsable de la gestion intégrée des risques, et ce, afin de s'assurer d'une cohérence et d'une efficacité dans les actions.

Comme le projet de la Ville, quant à la mise en place d'une gestion intégrée des risques, est en cours de réalisation, il serait possible que des principes directeurs en matière de gestion des risques TI (p. ex. l'appétit et la tolérance aux risques, les seuils d'impacts et de probabilité, les métriques des niveaux de risques) diffèrent de ceux qui seront plus tard définis par la gestion intégrée des risques.

Advenant de tels écarts, les évaluations de risques TI ne pourront pas être adéquatement comparées aux autres risques de la Ville (c.-à-d. un risque TI élevé pourrait être présenté comme étant moins important qu'un risque intégré de niveau « moyen »). Ainsi, la Ville ne serait pas en mesure de prioriser adéquatement ses actions en matière de gestion des risques TI.

3.1.1.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de :

- s'assurer de la cohérence et de l'arrimage entre la gestion intégrée des risques et la gestion des risques des technologies de l'information, notamment en ce qui a trait à l'appétit et la tolérance aux risques, aux seuils d'impacts et de probabilité, ainsi qu'aux métriques des niveaux de risques;
- approuver la Directive de gestion des risques des technologies de l'information;
- s'assurer que la Directive est diffusée auprès des unités d'affaires et mise en application par ces dernières;
- communiquer formellement aux unités d'affaires son approbation et son engagement à l'égard du modèle de gouvernance de la sécurité de l'information, afin que ces dernières y adhèrent et priorisent la mise en application de ce modèle.

3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de :

- mettre à niveau et de diffuser la Politique de sécurité de l'information;
- finaliser la documentation entourant le processus de gestion des risques des technologies de l'information. S'assurer de sa diffusion et de l'adhésion des unités d'affaires.

3.1.2. Partage des rôles et responsabilités

Le partage des rôles et responsabilités des parties prenantes en matière de gestion des risques TI à la Ville est présenté essentiellement dans les quatre documents suivants :

- Le modèle de gouvernance en sécurité de l'information;
- La *Politique de sécurité de l'information*;
- La Directive de gestion des risques TI;
- Le processus de gestion des risques TI.

Modèle de gouvernance en sécurité de l'information

Ce modèle de gouvernance a été présenté au Comité de sécurité de l'information ainsi qu'à la Direction générale et adopté par ces derniers. On y retrouve notamment les responsabilités des unités d'affaires, du chef de la sécurité de l'information, du STI et du contrôleur général en matière de sécurité de l'information et de gestion des risques TI.

Politique de sécurité de l'information

Nous retrouvons dans cette politique certaines responsabilités assignées aux unités d'affaires ainsi qu'au comité de sécurité de l'information en matière de gestion des risques TI.

Directive sur la gestion des risques des technologies de l'information

Cette directive assigne des responsabilités en matière de gestion des risques TI à plusieurs intervenants, incluant :

- le Comité de gestion de la Direction générale;
- le Comité de sécurité de l'information;
- le contrôleur général;
- le chef de la sécurité de l'information;
- les unités d'affaires.

Processus de gestion des risques des technologies de l'information

Ce processus présente certaines responsabilités au contrôleur général, au STI, ainsi qu'aux unités d'affaires.

Nous constatons que l'ensemble des rôles et responsabilités ne sont pas formalisés. En effet, bien que plusieurs rôles et responsabilités soient définis adéquatement au sein de ces quatre documents, ceux-ci ne sont pas tous complétés, approuvés, ni diffusés auprès des parties prenantes (voir la section 3.1.1.).

Ainsi, certaines tâches risquent de ne pas être réalisées et d'autres pourraient avoir plusieurs responsables, ce qui peut engendrer un impact majeur sur la gouvernance et la qualité de la gestion des risques TI.

3.1.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de :

- finaliser la documentation des rôles et responsabilités des parties prenantes du processus de gestion des risques des technologies de l'information suite à l'approbation de la directive afférente;
- s'assurer de la diffusion et de la bonne compréhension de ces rôles et responsabilités.

3.1.3. Procédures, guides et outils

Divers procédures, guides et outils liés à la gestion des risques TI ont été développés par le STI, afin de permettre aux parties prenantes la réalisation d'analyses des risques TI de qualité, notamment :

- un processus de gestion des risques TI;
- un gabarit pour encadrer les analyses de risques (incluant les niveaux de risques, d'impact et de probabilité, les types de risques à évaluer, les seuils de tolérance du risque);
- des gabarits liés à une demande d'analyse des risques, à l'acceptation, à la rédaction d'un rapport d'évaluation des risques, un autre gabarit advenant la dérogation d'un risque.

Processus de gestion des risques des technologies de l'information

Comme mentionné à la section 3.1.1. de ce rapport, ce processus n'est pas finalisé, approuvé, ni diffusé auprès des parties prenantes.

Ce processus prévoit que le STI réalise régulièrement un suivi des risques TI. En s'appuyant sur le registre des risques TI, le STI doit veiller à ce que les risques TI de la Ville soient sous contrôle et que les actions menées en la matière soient coordonnées et cohérentes. À cet effet, le STI doit mettre en œuvre des indicateurs afin de suivre les quatre états des risques qu'ils ont définis, soient :

- Non critique;
- En cours d'évaluation;
- En cours de traitement; ou
- Accepté par la Ville comme critique.

Ces indicateurs doivent être utilisés en vue d'améliorer, qualitativement ou quantitativement, le système de gestion des risques TI de la Ville. Ils doivent également alimenter différents tableaux de bord des risques TI.

Les indicateurs et tableaux de bord qui en résultent devraient être présentés régulièrement auprès des parties prenantes ainsi qu'à chaque rencontre du Comité de sécurité de l'information.

Suite à nos travaux, nous avons observé que ces activités de production d'indicateurs et de tableaux de bord, de suivis et de reddition de comptes des risques TI ne sont pas formellement et régulièrement réalisées.

Ainsi, il est possible que des risques TI importants ne fassent pas l'objet de l'attention requise auprès des parties prenantes et que la Ville soit exposée, à son insu, à des événements importants comme des pannes de systèmes critiques ou des cyberattaques qui menacent l'intégrité et la confidentialité de données détenues par la Ville.

Utilisation des gabarits lors des analyses de risques

Des gabarits ont été développés par le STI afin de faciliter la réalisation d'analyses des risques TI.

Nous avons observé que ces gabarits sont relativement complets. Cependant, ils ne sont pas finalisés et par conséquent ils n'ont pas été formellement approuvés ni diffusés auprès des parties prenantes. En conséquence, il est possible que la qualité des analyses des risques TI soit inégale et que les résultats ne décèlent pas des risques TI importants.

Afin d'évaluer dans quelle mesure ces gabarits sont adéquatement utilisés par les parties prenantes, et ce, lors des analyses de risques TI, nous avons sélectionné un échantillon de 6 projets TI sur les 50 ayant fait l'objet d'un accompagnement de la part d'un conseiller en sécurité de la Division GGRTI. Par la suite, nous avons analysé les documents produits suite à ces accompagnements et rencontré les conseillers en sécurité qui ont coordonné ces activités et participé à la production des livrables requis.

Globalement, nous observons pour notre échantillon de six projets :

- Trois projets comportaient des analyses des risques TI;
- Un projet comportait des impacts peu importants et ainsi ne nécessitait pas la réalisation d'une analyse des risques TI;
- Deux projets ont fait l'objet d'analyses d'impacts, cependant, les analyses des risques n'étaient pas encore réalisées.

Les trois analyses de risques TI évaluées ont été effectuées avec le gabarit prévu à cet effet et le résultat de celle-ci a été approuvé par les parties prenantes. Toutefois, nous avons noté que ces analyses étaient souvent incomplètes (c.-à-d. pas de détail des contrôles en place, de traitement du risque, pas de plan d'action, d'échéancier de réalisation du plan d'action).

De plus, certains autres gabarits sont rarement utilisés (p. ex. le gabarit de demande d'analyse des risques, le gabarit d'acceptation du risque).

En conséquence, le fait que la documentation des analyses de risques TI est incomplète et que certains gabarits ne sont pas utilisés amène le risque que la qualité des analyses de risques TI varie d'une analyse à une autre, pouvant mener à la matérialisation de risques importants mal évalués et non pris en charge. Ce qui demande la mise en place de revues qualité systématiques de ces analyses de risques TI.

Revue qualité

Nous avons observé qu'une revue qualité est parfois réalisée par une ressource du STI, suite à la production de divers livrables en lien à la gestion des risques TI.

Cependant, cette activité n'est pas encadrée par une documentation formelle, elle n'est pas réalisée systématiquement et elle ne couvre pas l'ensemble des activités et livrables du STI (c.-à-d. dans quelle mesure tous les gabarits attendus ont été adéquatement complétés, approuvés et diffusés).

Ainsi, il est possible que la revue qualité ne permette pas de détecter un non-respect de certains éléments attendus dans le processus de gestion des risques TI (c.-à-d. l'utilisation des gabarits attendus, l'obtention des approbations requises, la production des livrables demandés, le respect des étapes du processus). Cette situation pourrait mener à une analyse des risques TI incomplète ou qui ne répond pas aux attentes des parties prenantes.

3.1.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de :

- mettre en place de manière récurrente un suivi et une reddition de comptes des risques des technologies de l'information auprès des parties prenantes;
- définir et mettre en place des indicateurs ainsi que des tableaux de bord liés aux risques des technologies de l'information. Les présenter régulièrement auprès des parties prenantes;
- approuver et diffuser les gabarits développés pour les analyses des risques des technologies de l'information;
- documenter et mettre en place un processus de revue qualité systématique des analyses de risques des technologies de l'information qui couvre l'ensemble des livrables et activités attendus.

3.2. Suffisance des ressources

Bien que la responsabilité de gérer les risques TI relève des unités d'affaires de la Ville, le STI est responsable de plusieurs activités liées à la gestion des risques TI, notamment de :

- développer et diffuser des encadrements liés à la gestion des risques TI;
- appuyer les unités d'affaires dans la gestion de leurs risques TI;
- produire divers livrables auprès des unités d'affaires liés à la gestion des risques TI (p. ex. l'avis de sécurité, l'analyse des exigences de sécurité, les analyses d'impacts, les analyses de risques TI, les évaluations de vulnérabilités, les tests de sécurité);
- alimenter et actualiser le registre des risques TI;
- faire le suivi des risques TI importants et en faire la reddition de comptes auprès des parties prenantes.

À cet égard, nous observons qu'avec les cinq conseillers en sécurité assignés à ces activités, le STI est uniquement en mesure de réaliser une partie de ces activités. En effet, comme constaté lors de nos travaux, voici les points importants :

- Des encadrements ne sont pas complétés, approuvés et diffusés auprès des parties prenantes;
- Seule une partie des projets TI font l'objet d'analyses de risques TI;
- Peu d'analyses de risques TI sont réalisées dans un contexte autre que celui d'un projet TI;
- La mise à jour du registre des risques TI est sporadique et non systématique;
- Les suivis systématiques des risques TI et leur reddition de comptes ne sont pas réalisés.

De plus, d'autres activités incluses dans l'offre de services du STI et en lien avec la gestion des risques TI ne sont actuellement pas réalisées, comme le développement et la diffusion systématique d'indicateurs de performance et de risques TI, le développement d'un programme de sensibilisation, de même que la gestion des tiers, lié à la gestion des risques TI.

Ainsi, nous constatons que le STI ne possède pas suffisamment de ressources humaines afin de réaliser adéquatement l'ensemble de ces activités importantes. Cette situation augmente la probabilité que des risques importants ne soient pas gérés adéquatement, qui pourrait occasionner une perte de disponibilité de systèmes critiques, le vol de données confidentielles ou l'avènement de cyberattaques importantes.

De plus, les principaux outils utilisés par le STI afin d'appuyer les unités d'affaires dans leur gestion des risques TI se limitent à des logiciels de bureautique et à un générateur de tableaux de bord. Ces outils ne permettent pas une gestion intégrée optimale des risques TI et forcent une approche manuelle dans la collecte, la mise à jour, le suivi et la reddition de comptes des risques TI.

Il existe pourtant sur le marché des outils technologiques intégrés facilitant :

- la compilation d'activités liées à la gestion de risques TI;
- le suivi systématique de ces risques TI;
- une reddition de comptes efficace des risques TI auprès des parties prenantes.

En conséquence, plusieurs saisies manuelles doivent être effectuées, ce qui amène entre autres des risques d'erreurs, d'omissions et de perte d'efficacité.

3.2.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que le Service des technologies de l'information obtienne les ressources humaines et technologiques requises afin de répondre adéquatement à son actuelle offre de services en matière de gestion des risques des technologies de l'information.

3.3. Détection des risques technologiques importants

Afin que la Ville soit adéquatement protégée contre l'avènement d'événements significatifs comme le bris d'un système désuet menant à la non-disponibilité d'applications critiques ou à la perte de données suite à une cyberattaque informatique, il est nécessaire qu'un mécanisme efficace soit mis en place à la Ville, afin de détecter en temps opportun les risques TI importants.

Ce mécanisme de détection des risques TI est présenté dans le document : « Processus de gestion des risques TI ». Il consiste à assigner aux unités d'affaires, aux équipes de projets TI ainsi qu'à l'équipe liée à l'exploitation TI la responsabilité de déterminer, au regard des priorités de la Ville, les opérations nécessitant la réalisation d'une analyse des risques TI.

Lorsque l'une de ces parties prenantes décide qu'il est pertinent de réaliser une analyse des risques TI, celle-ci contactera la Division GGRTI du STI afin que cette dernière les appuie dans leur démarche.

De plus, afin de guider ces parties prenantes, ce processus présente quelques 12 événements pouvant mener à la réalisation d'analyses des risques TI, soient :

- l'intégration d'un nouveau produit ou service TI;
- l'évolution d'un système informatique;
- l'évolution des besoins des citoyens;

- les nouvelles exigences d'affaires;
- la modification de l'environnement opérationnel;
- la réorganisation du travail;
- le changement d'orientations stratégiques et/ou organisationnelles;
- la détection de menaces émergentes;
- l'identification de nouvelles vulnérabilités;
- l'évolution et/ou maintien de l'infrastructure TI;
- l'utilisation d'un nouvel outil/fonctionnalité TI;
- la mise à jour d'un correctif.

Nous sommes d'avis qu'afin que cette approche de détection des risques TI fonctionne efficacement, ces parties prenantes doivent:

- avoir reçu la documentation requise entourant ce processus;
- être pleinement sensibilisées face à leurs rôles et responsabilités en matière de gestion des risques TI;
- avoir démontré leur adhésion formelle face à ces responsabilités;
- avoir reçu une formation leur permettant de détecter efficacement leurs risques TI et d'appliquer adéquatement le processus de gestion des risques TI;
- communiquer régulièrement avec une ressource dédiée en gestion des risques TI du STI, et ce, afin de leur faire part de toute évolution en matière de risques TI (c.-à-d. les nouveaux risques, l'évolution des plans d'action visant à mitiger des risques importants, le changement de l'importance d'un risque).

Nous avons observé que ces cinq prérequis ne sont pas en place. En effet, comme mentionné à la section 3.1.1., la documentation entourant le processus de gestion des risques TI n'est pas finalisée. Ainsi, elle n'est pas approuvée, ni diffusée, ni mise en application par les parties prenantes. Il en résulte que les activités liées à la sensibilisation, l'adhésion, la formation et la communication régulière avec les parties prenantes n'ont également pas été complétées.

En conséquence, sans un processus efficace de détection, des risques TI importants ne feraient pas l'objet de l'attention requise et pourraient mener à l'avènement de situations critiques comme la non-disponibilité de systèmes, des cyberattaques informatiques qui peuvent occasionner le vol de données confidentielles ou la perte d'intégrité de données importantes.

3.3.A. Recommandation

Subordonnée à la recommandation 3.1.1.A. pour la partie concernant le processus de gestion des risques des technologies de l'information, nous recommandons au Service des technologies de l'information de :

- mettre en place un programme de formation et de sensibilisation des parties prenantes, notamment en regard à la détection des risques des technologies de l'information;
- prévoir un mécanisme efficace qui assurera le maintien d'une communication régulière entre le Service des technologies de l'information et les parties prenantes, et ce, afin de suivre l'évolution de leurs risques des technologies de l'information.

3.4. Analyse des risques technologiques

Le processus d'analyse des risques technologiques fait partie du processus de gestion des risques TI. Divers gabarits ont été produits par le STI afin de faciliter la réalisation de ces analyses par les parties prenantes.

Cependant, comme indiqué dans la section 3.1.1., le processus de gestion des risques TI n'est pas finalisé, ni approuvé, ni diffusé. Cette situation amène le risque d'une non-uniformité des façons de faire en matière d'analyse des risques TI.

De plus, dans la section 3.1.3., il est mentionné que ces gabarits n'ont pas été approuvés, ni diffusés formellement. Ce qui amène le risque que la qualité des analyses de risques TI varie d'une analyse à une autre, qui pourrait mener à la matérialisation de risques importants mal évalués et non pris en charge.

Afin de valider la qualité du processus d'analyse des risques TI, des tests d'efficacité ont été effectués sur un échantillon d'analyses des risques TI (voir la section 3.1.3.). Le résultat de ces tests démontre que la qualité de ces analyses est inégale, ce qui demande la mise en place d'une revue de qualité régulière de l'ensemble des étapes du processus de gestion des risques TI.

Aucune autre recommandation n'est requise, puisque nos constatations font déjà l'objet des recommandations 3.1.1.A, et 3.1.3.A.

3.5. Évaluation de la performance de la gestion des risques des technologies de l'information

La *Politique de sécurité de l'information* mentionne que la performance de la gestion des risques TI doit être régulièrement évaluée par le Comité de sécurité de l'information et les résultats de cette évaluation doivent être rapportés à la Direction générale.

L'évaluation de la performance permet de s'assurer que la gestion des risques TI répond adéquatement aux attentes de la Ville et qu'elle évolue régulièrement afin de s'adapter aux fréquents changements technologiques.

Nous avons observé que le Comité de sécurité de l'information ne réalise pas formellement et de façon régulière cette activité. Conséquemment, il n'est pas possible de s'assurer que la gestion des risques TI répond aux orientations stratégiques de la Ville.

3.5.A. Recommandation

Subordonnée à la mise en place des autres recommandations de ce rapport, nous recommandons au Service des technologies de l'information d'évaluer formellement et de façon régulière la performance de la gestion des risques des technologies de l'information et de présenter les résultats de cette évaluation à la Direction générale.

4. Conclusion

Le Service des technologies de l'information (STI) a mis en place une équipe responsable d'appuyer la Ville de Montréal (la Ville) dans sa gestion des risques technologiques. Cette équipe a réalisé des avancées notables à ce sujet. Cependant, nous concluons que la Ville ne dispose pas d'une gestion efficace des risques des technologies de l'information (TI).

En effet, selon nos travaux d'audit, la gouvernance entourant la gestion des risques TI n'est pas suffisamment encadrée par une documentation complète, à jour, approuvée, diffusée auprès des parties prenantes et mise en application par ces dernières. Sans une telle documentation, les parties prenantes à la gestion des risques TI ne disposent pas de toutes les informations requises afin de gérer efficacement et uniformément les risques TI dans leurs secteurs d'activité.

De plus, le mécanisme de détection des risques TI est documenté dans le processus de gestion des risques TI. Cependant, étant donné que ce processus n'est pas finalisé, approuvé, ni diffusé auprès des parties prenantes, il n'est pas mis en application. Ainsi, il est possible que des événements comportant des risques TI significatifs ne soient pas évalués et que cela génère des bris de services, des pannes de systèmes ou des pertes de données confidentielles.

Afin de répondre à son offre de services en matière de gestion des risques TI, le STI devrait s'assurer de disposer des ressources humaines et technologiques nécessaires. Nous observons qu'elles sont actuellement insuffisantes. Ainsi, certaines activités prévues dans son offre de services sont peu ou pas réalisées, ce qui expose la Ville à des risques supplémentaires.

Ce manque d'encadrement formel et de ressources humaines et technologiques augmente la probabilité que :

- la qualité de la gestion des risques TI soit très inégale d'une unité d'affaires à une autre et d'un intervenant à un autre;
- les risques TI importants ne soient pas adéquatement détectés, pris en charge et suivis.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluation suivants :

1. Critère d'évaluation – Gouvernance et gestion des risques des technologies de l'information

Des encadrements comme un modèle de gouvernance de sécurité de l'information, une politique, une directive et divers processus ont été développés par le STI en lien avec la gestion des risques TI. Cependant, certains de ces documents doivent être mis à niveau, d'autres sont en cours de développement ou non approuvés ou non diffusés. Ainsi, plusieurs orientations et stratégies contenues dans ces encadrements ne sont pas actuellement mises en application par les parties prenantes. De plus, les rôles et responsabilités des parties prenantes à la gestion des risques TI ne sont pas tous adéquatement documentés à l'intérieur des encadrements.

Des procédures, des guides et des outils incluant notamment divers gabarits facilitant la gestion des risques TI ont été développés par le STI. En général, ces documents sont complets et à jour. Cependant, ces derniers ne sont pas tous approuvés et diffusés auprès des parties prenantes. Les activités de suivis et de reddition de comptes des risques TI, ainsi que de production d'indicateurs et de tableaux de bord des risques TI prévus dans le processus de gestion des risques TI ne sont pas mises en application. De plus, le processus actuel de revue de qualité du STI n'est pas documenté ni systématiquement mis en application par les parties prenantes.

2. Critère d'évaluation – Suffisance des ressources

Le STI ne possède pas les ressources humaines et technologiques suffisantes afin de répondre adéquatement à son offre de services en matière de gestion des risques TI.

3. Critère d'évaluation – Détection des risques technologiques importants

Un processus de gestion des risques TI est en cours de développement. Ainsi, il n'est pas approuvé ni diffusé auprès des parties prenantes. Il présente notamment une approche visant à détecter et adresser des risques technologiques importants. Ce processus demande une participation active des unités d'affaires de la Ville. Toutefois, plusieurs prérequis devront être mis en place afin qu'il soit opérationnel et efficace.

4. Critère d'évaluation – Analyse des risques technologiques

Un processus ainsi que des outils et des gabarits ont été développés par le STI afin de faciliter la réalisation d'analyses des risques TI. Cependant, ils ne sont pas adéquatement complétés et la qualité globale des informations colligées varie d'une analyse à une autre.

5. Critère d'évaluation – Évaluation périodique de la performance de la gestion des risques des technologies de l'information et reddition de comptes auprès des parties prenantes

La performance de la gestion des risques n'est pas formellement évaluée sur une base régulière et communiquée auprès de la Direction générale de la Ville. Cette exigence se retrouve pourtant dans la *Politique de sécurité de l'information*.

5. Annexe

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

Évaluer les processus, les outils et les contrôles mis en place par le Service des technologies de l'information afin de gérer efficacement les risques des technologies de l'information (TI) à la Ville de Montréal (la Ville) et ainsi se protéger adéquatement face à divers événements pouvant affecter négativement les opérations ainsi que les services critiques de la Ville.

Critères d'évaluation

Nous avons basé notre audit sur les critères d'évaluation suivants répartis en cinq volets :

1. Gouvernance et gestion des risques TI

- 1.1. Il existe une stratégie, des politiques et un cadre de gestion spécifique lié à la gestion des risques TI à la Ville. Ces documents sont complets, à jour, formellement approuvés et diffusés auprès des parties prenantes et mis en application par ces derniers.
- 1.2. Les rôles et responsabilités des parties prenantes à la gestion des risques TI à la Ville sont documentés, complets, à jour, formellement diffusés auprès des parties prenantes et mis en application par ces derniers.
- 1.3. Des procédures, des guides et des outils (incluant notamment une taxonomie des risques, son niveau de tolérance aux risques) ont été développés, afin de faciliter la gestion des risques TI. Ces outils sont complets, à jour, formellement diffusés auprès des parties prenantes et mis en application par ces derniers.

2. Suffisance des ressources

Des ressources suffisantes et adéquates sont présentes, afin de mettre en place une gestion des risques TI qui répond aux saines pratiques de l'industrie.

3. Détection des risques technologiques importants

Un processus est en place afin de détecter et adresser efficacement les risques technologiques importants. Ce processus inclut notamment la surveillance systématique des éléments suivants :

- Les risques émergents;
- Les événements de sécurité;
- Les risques liés aux nouveaux projets TI;
- Les changements technologiques importants.

4. Analyse des risques technologiques

Le processus d'analyse des risques TI inclut notamment:

- la collecte de données;
- l'implication formelle des parties prenantes;
- la détermination ainsi que la justification de l'impact d'affaires et de la probabilité;
- la description des contrôles;
- la détermination du risque résiduel;
- l'évaluation du risque résiduel par rapport à la tolérance au risque;
- le traitement du risque (c.-à-d. l'acceptation, le refus, la mitigation, le transfert);
- le cas échéant, le plan afin de mitiger adéquatement ce risque;
- présentation formelle des résultats de l'analyse aux parties prenantes et approbation par ces derniers.

5. Évaluation périodique de la performance de la gestion des risques TI et reddition de comptes auprès des parties prenantes

La performance de la gestion des risques est évaluée sur une base régulière et communiquée auprès de la Direction générale de la Ville.





3.7.

Gestion des systèmes en géomatique

Le 22 mars 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion des systèmes en géomatique

Mise en contexte

La géomatique regroupe l'ensemble des outils et méthodes permettant d'acquérir, de représenter, d'analyser et d'intégrer des données géographiques. Le terme géomatique est issu d'une contraction des mots géographie et informatique. La géomatique est étroitement liée à l'information géographique qui est la représentation d'un objet ou d'un phénomène dans l'espace.

Au sein de la Ville de Montréal (la Ville), le Système d'information géographique et spatiale (SIGS) présente l'ensemble des données géographiques des systèmes connexes auxquelles il se connecte. Des bases de données et un serveur d'imagerie des photos aériennes du territoire de l'île de Montréal forment ces systèmes connexes.

Les domaines d'applications de la géomatique sont extrêmement nombreux comme l'arpentage, la topographie, l'urbanisme, les opérations de déneigement et la signalisation routière.

Objectif de l'audit

Le présent audit avait pour objectif d'évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôles en place pour assurer l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des données de l'environnement du SIGS ainsi que des bases de données et fichiers hébergés auxquels il se connecte.

Résultats

Globalement, nous concluons que la Ville a mis en place plusieurs mécanismes de contrôles assurant une saine gestion des systèmes en géomatique.

Certaines améliorations sont requises au niveau de l'encadrement des rôles et responsabilités liés à la gestion du SIGS et du propriétaire de ce système, de la gestion des accès logiques privilégiés aux systèmes en géomatique, du cadre de gestion des incidents du SIGS ainsi que de la relève informatique du SIGS au sein de la Ville.

Principaux constats

Gouvernance

- Aucune matrice des rôles et responsabilités liés à la gestion du SIGS n'a été développée. La notion de propriétaire n'a pas été définie au sein de la Ville.

Gestion des accès logiques privilégiés

- Bien que les procédés informels soient adéquats, aucune procédure de gestion des accès logiques privilégiés aux systèmes en géomatique n'a été développée.
- Il n'existe pas de procédure sur les paramètres d'authentification pour les bases de données Oracle.
- À l'exception du serveur d'imagerie, les paramètres d'authentification dictés dans le standard sur la gestion des accès logiques de la Ville ne sont pas tous appliqués dans les systèmes en géomatique.

Ressources spécialisées en géomatique

- Les parties prenantes liées à la gestion des systèmes en géomatique comptent un nombre suffisant de ressources spécialisées. Un plan de relève ou de réorganisation des parties prenantes existe afin d'assurer une relève appropriée. Un programme ou plan de formation a été défini et des formations sont suivies selon les besoins.

Documentation fonctionnelle

- La documentation existante permet d'assurer une saine gestion des systèmes en géomatique. Elle est revue et mise à jour par les ressources appropriées ainsi que connue et utilisée par les parties prenantes les requérant selon leurs responsabilités.

Configuration de sécurité

- La gestion de la configuration de sécurité du SIGS est adéquate.

Gestion des incidents

- Aucune procédure de gestion des incidents du SIGS n'a été documentée. Le processus informel lié à cette gestion respecte les saines pratiques.

Gestion des copies de sauvegarde des paramètres de configuration

- Une procédure de gestion des copies de sauvegarde a été développée et respecte les saines pratiques.

Relève informatique du SIGS

- Bien qu'une analyse d'impacts des affaires ait été réalisée, aucune relève informatique du SIGS n'existe au sein de la Ville.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles

ATI	Analyse, traitement et intégration
BD	base de données
RACI	Réalisateur, Approbateur, Consulté et Informé
RIRE	Répertoire informatisé des rues et emplacements
SCA	Service de concertation des arrondissements
SIA	Système d'information des arrondissements
SIGS	Système d'information géographique et spatiale
SIRR	Service des infrastructures du réseau routier
SIURS	Système d'informations urbaines à référence spatiale
STI	Service des technologies de l'information



Table des matières

1. Contexte	311
1.1. Définition du terme géomatique	311
1.2. Description des systèmes dans le domaine de la géomatique à la Ville de Montréal	312
1.3. Principaux avantages d'un système d'information géographique	315
1.4. Principaux enjeux d'un système d'information géographique	315
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	316
3. Résultats de l'audit	317
3.1. Gouvernance du Système d'information géographique et spatiale (SIGs)	317
3.2. Gestion des accès logiques privilégiés	318
3.2.1. Paramètres d'authentification	318
3.2.2. Procédure de gestion des accès logiques privilégiés	319
3.3. Ressources spécialisées en géomatique	320

3.4. Documentation fonctionnelle	321
3.5. Configuration de sécurité	322
3.6. Gestion des incidents du Système d'information géographique et spatiale (SIGS)	322
3.7. Gestion des copies de sauvegardes des paramètres de configuration du Système d'information géographique et spatiale (SIGS)	323
3.8. Relève informatique du Système d'information géographique et spatiale (SIGS)	325
4. Conclusion	327
5. Annexe	329
5.1. Objectif et critères d'évaluation	329

1. Contexte

Au Canada, le terme géomatique est apparu au début des années 1980. Cette discipline est issue de la géographie et des développements de l'informatique. À l'instar des autres villes dans le monde, la Ville de Montréal (la Ville) désirait collecter toutes ces données géographiques et les rendre disponibles. De ce fait, elle s'est tournée vers des technologies déjà existantes sur le marché et bien implantées dans d'autres grandes villes. Elle s'est ainsi dotée du Système d'information géographique et spatiale (SIGS) afin de représenter graphiquement la réalité du terrain couvrant le territoire de l'Île de Montréal.

De nos jours, beaucoup de décisions qui se prennent sur la planète tiennent compte de la géographie. Les données géographiques sont à la source même de la science de la géomatique. Le traitement des données géographiques est souvent effectué dans des logiciels spécialisés appelés systèmes d'information géographique ou SIG. Ce type de système est un ensemble intégré de matériels, de logiciels et de données servant à recueillir, à gérer, à analyser et à afficher toute l'information à référence spatiale (p. ex. les aqueducs, les rues et les parcs), quel qu'en soit le format.

Ainsi, un système comme le SIGS révèle rapidement des éléments qui passeraient inaperçus ou seraient difficiles à comprendre si on les présentait autrement que sur une carte (p. ex. dans un rapport ou une feuille de calcul).

1.1. Définition du terme géomatique

La géomatique regroupe l'ensemble des outils et méthodes permettant d'acquérir, de représenter, d'analyser et d'intégrer des données géographiques. Le mot géomatique est issu d'une contraction des mots géographie et informatique. Il a été déterminé pour regrouper de façon cohérente l'ensemble des connaissances et technologies nécessaires à la production et au traitement des données numériques décrivant le territoire, ses ressources ou tout autre objet ou phénomène (p. ex. les inondations) ayant une position géographique.

La géomatique consiste donc en au moins trois activités distinctes: la collecte, le traitement et la diffusion des données géographiques.

Bien que la géomatique soit un domaine plutôt méconnu du grand public, la population utilise quotidiennement ses applications sans même le savoir (p. ex: la navigation GPS).

Des exemples communs de domaines d'utilisation de la géomatique:

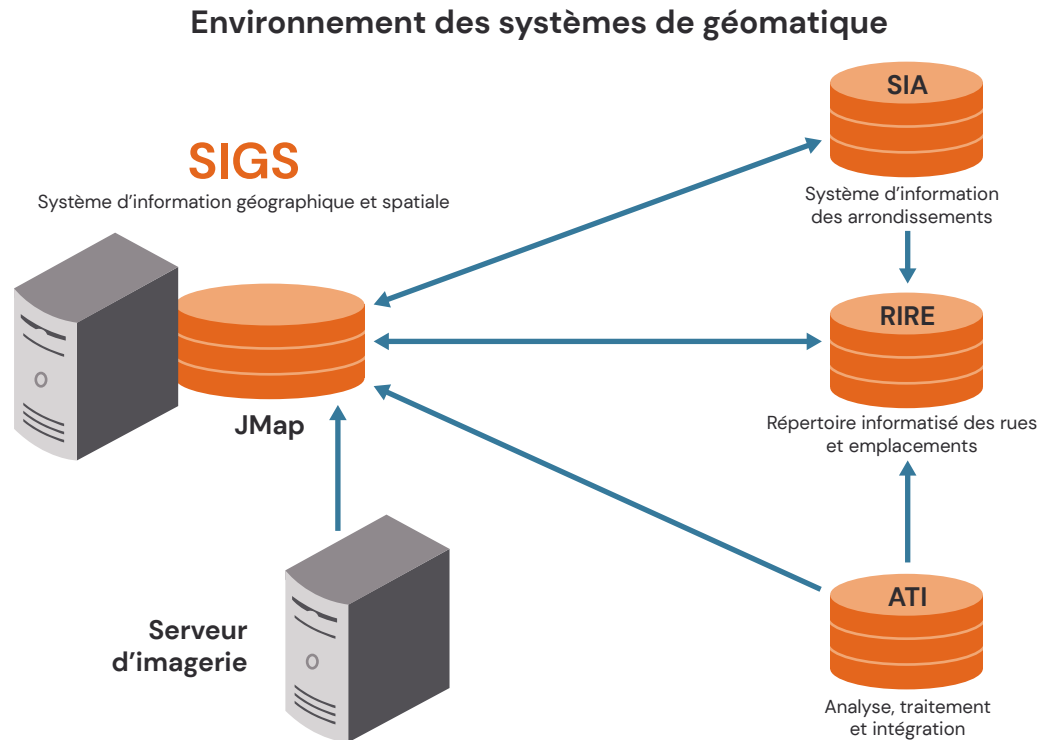
- Ingénierie;
- Arpentage;
- Géographie;
- Topographie;
- Aménagement du territoire et urbanisme;
- Agriculture;
- Gestion des risques;
- Météorologie;
- 911;
- Sécurité publique;
- Hydrographie;
- Transports.

1.2. Description des systèmes dans le domaine de la géomatique à la Ville de Montréal

Les principales sources de données dans les systèmes en géomatique se listent comme suit:

- Données foncières;
- Topographie;
- Espaces verts;
- Patrimoine;
- Eau et assainissement;
- Sécurité;
- Service de police de la Ville de Montréal;
- Service de sécurité incendie de Montréal;
- Voirie et stationnement;
- Permis de construire;
- Urbanisme;
- Habitat;
- Déplacements urbains;
- Propreté urbaine;
- Public;
- Mission de proximité.

Le diagramme suivant présente l'environnement des systèmes en géomatique de la Ville de Montréal.



Voici le détail des éléments de cet environnement :

- **SIGS** : Il permet d'interroger, d'interpréter et de comprendre les données géographiques. Ce système est alimenté par JMap, une plateforme d'intégration cartographique d'un fournisseur spécialisé dans le domaine de la géomatique.

Celle-ci connecte les systèmes multiples et consolide les données disparates pour faciliter la création d'un écosystème informatique entièrement intégré. Elle permet à des gestionnaires, des analystes du SIGS autant qu'à des utilisateurs non techniques de collaborer, d'analyser, de décider et d'agir en temps réel. Elle a été déployée en mode client-serveur à la Ville.

Les données cartographiques sont structurées en couches dans le SIGS au nombre de 366. Ces couches (p. ex. les cadastres, les bâtiments et les plans) s'affichent sur la carte à la manière de transparents empilés les uns sur les autres. Elles sont indépendantes et peuvent être affichées ou pas.

- **Répertoire informatisé des rues et emplacements (RIRE)** : Cette base de données (BD) permet de consulter les informations sur les rues et les emplacements (comptes fonciers et locatifs) du territoire de l'île de Montréal, incluant un volet cartographique. Les données de cette BD convergent vers le SIGS.

- **Système d'informations urbaines à référence spatiale (SIURS)**: Ce système comporte les données géomatiques (p. ex. les adresses, les îlots, les lacs et les voies ferrées) retrouvées dans le SIGS. Ceci n'est pas un système dans le sens habituel du terme, mais bien un centre de dépôt de fichiers dans un répertoire réseau lié à la BD RIRE.
- **Système d'information des arrondissements (SIA)**: Ce système constitue une BD où se trouvent les données non cartographiques dont la représentation géographique s'effectue dans le SIGS. Une trentaine d'applications en provenance des unités d'affaires viennent alimenter cette BD par exemple, les applications de gestion des parcours et de la signalisation routière.
- **Analyse, traitement et intégration (ATI)**: C'est une BD où se trouvent les données géospatiales (c'est-à-dire les données géographiques utilisant des coordonnées pour les positionner) de la Division de la géomatique du Service des infrastructures du réseau routier (SIRR). Cette BD alimente les systèmes RIRE et SIGS.
- **Serveur d'imagerie**: Ce serveur héberge les orthophotographies qui sont les photos aériennes numérisées et corrigées par ordinateur afin de permettre qu'elles soient superposées conformément à la cartographie du sol. Les orthophotographies constituent les données référencées: le réseau d'eau, le réseau d'aqueducs, la voirie, la canopée, la géobase (c'est-à-dire la couche réseau routier dans le SIGS) et la maquette de base (c'est-à-dire le modèle numérique en trois dimensions constitué d'une modélisation des bâtiments et de la topographie du sol, sur lesquelles sont plaquées des photographies aériennes).

Les utilisateurs du SIGS proviennent des différentes unités d'affaires de la Ville, des arrondissements ainsi que des villes liées. Un sondage interne sur l'utilisation du SIGS a été réalisé entre les mois de juillet et septembre 2019¹. Selon le nombre de réponses reçues, 47,3 % et 52,7 % des répondants proviennent respectivement des services centraux et des arrondissements. Dix-neuf des 36 services centraux ont répondu au sondage. Nous retrouvons notamment, le Service de l'eau, le SIRR, le Service de la gestion et de la planification immobilière et le Service de sécurité incendie de Montréal. L'ensemble des 19 arrondissements utilise le SIGS.

¹ Résultats du sondage sur l'utilisation du SIGS du Service de concertation des arrondissements.

1.3. Principaux avantages d'un système d'information géographique

Les principaux avantages d'un système d'information géographique – comme le SIG utilisé par la Ville – se détaillent comme suit :

- Centralisation des données en provenance de diverses applications;
- Gestion d'une multitude d'informations de tous types (p. ex. des images satellitaires, des photos aériennes, des cartes, des bases de données; des données spatiales et non spatiales (SIG, bases de données, capteurs, GPS et RFID);
- Mise à jour rapide des données;
- Réalisation des requêtes (c'est-à-dire classiques et spatiales);
- Création de nouvelles couches d'informations par le biais de croisements entre les données ou d'interrogations des données;
- Visualisation des données géographiques;
- Optimisation du fonctionnement d'une organisation;
- Puissant outil d'aide à la décision (p. ex. pour la planification des travaux routiers ou de déneigements).

1.4. Principaux enjeux d'un système d'information géographique

Le principal enjeu lié à un système d'information géographique est la qualité des données afin que celles-ci soient fiables et représentatives de la réalité. À cet effet, un audit distinct sur la qualité des données de géomatique est en cours.

Les autres enjeux normalement associés à un système ou une BD s'appliquent également à l'utilisation d'un système d'information géographique. Ces enjeux portent notamment sur :

- la protection des données sensibles ou confidentielles si applicables (p. ex. les données foncières, les permis de construction). Pour cela, la Ville a décidé de retirer toute information nominative;
- le maintien à jour des données accessibles;
- la configuration de sécurité du système;
- la gestion des correctifs;
- la relève informatique en cas de panne du système;
- la gestion des accès logiques, et particulièrement les accès privilégiés afin de préserver l'intégrité des données.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur la Gestion des systèmes en géomatique. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif d'évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôles en place pour assurer l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des données de l'environnement du SIGS ainsi que des bases de données et fichiers hébergés auxquels il se connecte.

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.

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 uniquement sur le SIGS, les bases de données RIRE, SIA et ATI ainsi que le serveur d'imagerie. Le SIGS comporte les données géomatiques en provenance de ces bases de données et de ce serveur connexes.

Afin de réaliser nos travaux d'audit, nous avons audité les unités d'affaires suivantes impliquées dans la gestion des systèmes en géomatique :

- Le Service des technologies de l'information (STI);
- Le Service de concertation des arrondissements (SCA);
- Le Service des infrastructures du réseau routier (SIRR).

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'étendant de juin 2020 à janvier 2021. Ils ont consisté à effectuer des entrevues auprès du personnel, à examiner divers documents et à réaliser les sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir l'information probante nécessaire. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'au 22 mars 2021.

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.

3. Résultats de l'audit

3.1. Gouvernance du Système d'information géographique et spatiale (SIGS)

Une saine gouvernance entourant un SIGS consiste à définir avant tout les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes impliquées dans chaque tâche reliée à sa gestion. Cela se formalise dans une matrice de responsabilités de type RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté et Informé).

De plus, elle consiste à identifier et assigner formellement un propriétaire du SIGS. Celui-ci possédant la légitimité et l'autorité appropriées pour prendre des décisions entourant ce système et orienter adéquatement toutes les parties prenantes dans leurs démarches comme l'ajout de couches d'informations, l'application d'une nouvelle orientation stratégique ou encore simplement dans leurs questionnements ou demandes. Finalement, pour se voir ainsi les accepter ou les refuser selon les impacts sur le SIGS.

Nous avons été informés par les unités d'affaires rencontrées que les parties prenantes à la gouvernance et la gestion du SIGS sont le STI et le SCA.

Nous avons constaté qu'une page dans l'intranet de la Ville porte sur les applications géomatiques (p. ex. le SIGS) entretenues par le Centre d'expertise en géomatique. Elle comporte aussi les ressources à contacter selon le besoin (p. ex. demander un accès ou des conseils en géomatique, signaler un incident ou un problème de données, effectuer une demande de changement ou de projet, contacter le pilote du SIGS/RIRE). Toutes ces informations sont maintenues à jour. De plus, les groupes de support pour le SIGS sont détaillés dans l'outil de gestion des services TI accessibles par le STI.

Or, nous considérons que les éléments listés ci-dessus ne correspondent pas à une matrice de responsabilités de type RACI pour le SIGS. De plus, aucun propriétaire d'un SIGS n'a été formellement identifié et assigné.

Un manque de formalisme dans les rôles et responsabilités des parties prenantes et leur attribution pourrait engendrer une duplication de responsabilités ou une ignorance, voire un oubli d'une responsabilité. Cette situation pourrait occasionner un impact sur la qualité des services offerts et attendus par les utilisateurs des unités d'affaires.

3.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de concertation des arrondissements conjointement avec le Service des technologies de l'information de :

- documenter une matrice des rôles et responsabilités quant à la gestion du Système d'information géographique et spatiale;
- officialiser le propriétaire du système dans la matrice;
- s'assurer de la diffusion et de la bonne compréhension de ces rôles et responsabilités.

3.2. Gestion des accès logiques privilégiés

3.2.1. Paramètres d'authentification

Les paramètres d'authentification permettent d'encadrer formellement les identifiants – code usager et mot de passe – utilisés pour se connecter aux différents systèmes informatiques. Pour ce faire, il est requis avant tout de définir un encadrement sur l'authentification et de l'appliquer de façon appropriée dans les systèmes informatiques visés. Ces paramètres d'authentification portent sur l'utilisation d'un code usager et la stratégie de mots de passe, c'est-à-dire la longueur minimale, la complexité, la période de validité et l'historique des mots de passe ainsi que le nombre de tentatives infructueuses, la durée du verrouillage des comptes et autres.

Nous avons constaté qu'une directive sur la gestion des accès logiques ainsi qu'un standard sur la gestion des accès logiques ont été émis respectivement en juillet et novembre 2020. En vertu de la directive, le standard sur la gestion des accès logiques précise les exigences de sécurité à respecter, dont celles sur les paramètres d'authentification. Ce standard suit et respecte les saines pratiques.

Néanmoins, aucune procédure sur les paramètres d'authentification n'a été définie pour les BD Oracle, c'est-à-dire les BD RIRE et ATI.

Nous avons aussi constaté que les paramètres d'authentification dictés dans le standard de novembre 2020 ne sont pas tous appliqués dans les systèmes en géomatique, à l'exception du serveur d'imagerie.

L'utilisation permise de mots de passe qui ne seraient pas assez robustes pourrait engendrer des accès non autorisés.

3.2.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de développer une procédure sur les paramètres d'authentification spécifiques aux bases de données Oracle.

3.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de se conformer au nouveau Standard de gestion des accès logiques en ce qui a trait à l'authentification au Système d'information géographique et spatiale (SIGS), aux bases de données Système d'information des arrondissements (SIA), Répertoire informatisé des rues et emplacements (RIRE) ainsi qu'Analyse, traitement et intégration (ATI).

3.2.2. Procédure de gestion des accès logiques privilégiés

Une procédure de gestion des accès logiques détaille la marche à suivre pour la création, la modification, la révocation, la révision, la suppression de comptes et la surveillance des droits d'accès logiques, plus particulièrement les accès privilégiés. En effet, les accès privilégiés sont octroyés notamment à des administrateurs de systèmes et à des ressources autorisées nécessitant des accès plus étendus aux données pour l'exécution de leurs tâches.

Cette procédure devrait couvrir notamment les éléments suivants:

- L'utilisation limitée et restreinte des accès privilégiés aux ressources autorisées;
- L'approbation formelle de toutes demandes d'utilisation d'un compte avec des accès privilégiés;
- La suppression des comptes usagers inutilisés suspendus pour une certaine période de temps;
- La révision régulière des droits d'accès associés aux comptes;
- La surveillance des comptes à hauts privilèges.

Nous avons constaté que le Standard de gestion des accès logiques de novembre 2020 comporte des exigences spécifiques pour les comptes à hauts privilèges. Ces exigences devraient se retrouver détaillées dans une procédure de gestion des accès logiques fournissant les étapes à suivre lors de la création, la modification, la révocation, la révision, la suppression et la surveillance des droits d'accès logiques pour ce type de comptes.

Or, nous avons constaté qu'aucune procédure de gestion des accès logiques privilégiés aux systèmes en géomatique (SIGS/JMap, RIRE, SIA, ATI ainsi que le serveur d'imagerie) n'a été développée, approuvée et diffusée aux parties prenantes.

Toutefois, dans l'ensemble, les processus informels de gestion des accès logiques privilégiés sont en place. En l'absence de demandes de création, de modification, de révocation des accès privilégiés aux systèmes en géomatique, aucun test d'efficacité n'a été réalisé pour la période de novembre 2019 à octobre 2020. Par contre, nous avons constaté qu'aucun compte obsolète n'était présent dans les listes d'utilisateurs privilégiés aux systèmes en géomatique. Également, la révision des accès qui est réalisée sur les systèmes en géomatique est adéquate.

L'absence d'une procédure documentée de gestion des accès logiques à hauts privilèges pourrait occasionner une mauvaise gestion de ce type d'accès allant jusqu'à l'attribution d'accès non autorisés aux données de géomatiques.

3.2.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de développer, d'approuver et de diffuser une procédure de gestion des accès logiques privilégiés applicable au Système d'information géographique et spatiale (SIGs), aux bases de données Système d'information des arrondissements (SIA), Répertoire informatisé des rues et emplacements (RIRE), et Analyse, traitement et intégration (ATI), ainsi qu'au serveur d'imagerie.

3.3. Ressources spécialisées en géomatique

La présence de ressources spécialisées en géomatique permet à une organisation d'avoir les ressources compétentes à la gestion de la plateforme d'intégration des données géomatiques et des autres systèmes connexes. Ces ressources viennent répondre aux besoins uniques et très spécifiques selon leurs domaines d'affaires : aménagement du territoire, transports, signalisations, gestion de l'eau et bien d'autres. Pour ce faire, un nombre suffisant de ressources spécialisées en géomatique devrait être présent ainsi que leurs compétences pointues maintenues à jour selon l'évolution des systèmes en géomatique.

Nous avons constaté les éléments suivants par service :

Service des technologies de l'information (STI)

La Direction Solutions d'affaires – Gestion du territoire du STI dont son Centre d'expertise en géomatique compte un nombre suffisant de ressources dédiées à la géomatique possédant toute une expertise dans le domaine de la géomatique. Ce nombre répond aux besoins actuels de ce Centre, car la priorité est accordée à l'exploitation des systèmes par rapport aux projets de géomatique réalisés selon les ressources disponibles. De plus, ce Centre compte une ressource spécialiste de la BD RIRE et une ressource spécialiste du SIURS (centre de dépôt de fichiers). Cette direction compte également des ressources en support pour le SIGs. La Direction engagement numérique compte une ressource spécialiste de la BD SIA.

Un plan de réorganisation est déployé au sein de la Direction Solutions d'affaires – Gestion du territoire afin d'assurer une relève des ressources spécialisées pour les BD RIRE et SIA ainsi que du SIURS. Un programme de formation des ressources humaines a été défini pour les ressources en support au SIGs de cette direction. De plus, un tableau de formations du Centre d'expertise en géomatique est maintenu à jour et approuvé par l'équipe de direction.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

Service de concertation des arrondissements (SCA)

La Division du développement, exploitation et pilotage de système du SCA compte un nombre suffisant de ressources dédiées à des tâches liées à la géomatique. Celles-ci sont expertes dans le domaine de la géomatique et combinent les besoins actuels de cette division.

Un plan de relève des ressources humaines est en cours couvrant l'ensemble des employés de cette division. Aucun plan de formation formel n'a été développé au sein de cette division. Cependant, des formations sont suivies selon les besoins et les systèmes en production. De plus, des démarches sont en cours pour développer l'offre de services ainsi que les outils requis pour les applications entrant dans le SIGS comme Planif neige et Info remorquage. Ainsi, d'autres formations viendront s'ajouter en support à cette offre de services.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

Service des infrastructures du réseau routier (SIRR)

La Division de la géomatique du SIRR et plus particulièrement sa section génie géomatique compte un nombre suffisant de ressources dédiées à des activités de géomatique répondant aux besoins actuels et aux responsabilités liés à la BD ATI et le serveur d'imagerie.

Un plan de formation a été développé et sera mis à jour au début de l'année 2021. Une formation a été suivie en ligne par l'ensemble des ressources de l'équipe génie géomatique conformément au plan de formation. Un plan de réorganisation est en cours au sein de cette équipe afin d'assurer la relève et la prise en charge de l'ensemble des tâches.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.4. Documentation fonctionnelle

Une documentation fonctionnelle porte sur les informations techniques d'un système. Ce type de documentation couvre la configuration d'un système ainsi que la constitution de son environnement informatique et est utilisé comme référence aux activités de maintenance, de développement, de soutien technique, de formation et de gestion des opérations.

Nous avons constaté que de la documentation fonctionnelle sur les systèmes en géomatique – SIGS, les bases de données RIRE (dont son dépôt de fichiers le système SIURS relié à RIRE), SIA et ATI ainsi que le serveur d'imagerie – a été soit développée par les parties prenantes à la gestion de ses systèmes ou obtenue des fournisseurs concernés.

Nous considérons que l'ensemble de la documentation existante permet d'assurer une saine gestion des systèmes en géomatique. Plus spécifiquement, par exemple, une documentation fonctionnelle permet d'administrer la BD RIRE contenant des jeux de données, une seconde de comprendre le fonctionnement du SIURS, ses composantes et les procédés de mises à jour appliqués, une troisième de couvrir

la configuration de l'environnement de la BD ATI et ses données entreposées, et une quatrième de détailler le procédé de diffusion des orthophotographies du serveur d'imagerie.

Nous avons constaté aussi que les documents fonctionnels sont revus et mis à jour par les ressources appropriées, connus et utilisés par les parties prenantes les requérant en conformité avec leurs responsabilités.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.5. Configuration de sécurité

Une configuration de sécurité consiste à définir les valeurs attribuées aux paramètres de sécurité d'un système informatique afin de le rendre non vulnérable à des connexions malveillantes et protéger son contenu composé de données pouvant être sensibles. Un guide de configuration de sécurité vient définir formellement les valeurs à implanter dans la configuration d'un système informatique.

Nous avons constaté que le SIGS ne comporte aucune donnée confidentielle, stratégique, sensible ou nominative. L'interface client du SIGS repose sur la plateforme d'intégration cartographique JMap. JMap est un produit acheté d'un fournisseur spécialisé dans le domaine de la géomatique responsable de son maintien et de sa mise à jour.

De plus, le fournisseur pourvoit un guide de configuration accessible à tous sur son site Web. Ce guide décrit la configuration de sécurité et la publication d'une carte en utilisant JMap. La version en production date de 2010 avec l'interface client du SIGS. Aucune autre mise à jour n'a eu lieu. Nous n'avons constaté aucun manquement dans la configuration en production après corrélation avec le guide de configuration.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.6. Gestion des incidents du Système d'information géographique et spatiale (SIGS)

Pour assurer une gestion efficace et efficiente des incidents, une procédure de gestion des incidents formellement approuvée servira de référence pour les parties prenantes impliquées dans cette gestion. Les grandes étapes de gestion des incidents comprennent l'ouverture, la catégorisation, la priorisation, l'enquête, la résolution et la fermeture d'un incident.

Nous avons constaté l'absence de procédure de gestion des incidents du SIGS au sein du STI. Néanmoins, un processus informel de gestion des incidents est appliqué par les équipes du STI.

Nous avons sélectionné aléatoirement, à partir de la liste d'incidents obtenue du STI, huit incidents sur les 71 incidents de priorité² élevée et modérée ainsi que

² La priorité de l'incident est la conjonction de l'impact et de l'urgence. La priorité va permettre d'identifier l'importance relative des incidents les uns par rapport aux autres, et d'affecter les ressources en conséquence.

deux incidents sur les 166 incidents de priorité faible survenus dans la période du 1er novembre 2019 au 30 octobre 2020. Cette liste ne comportait aucun incident de priorité critique. Notre échantillon d'incidents se détaille comme suit :

- cinq incidents de priorité élevée;
- trois incidents de priorité modérée;
- deux incidents de priorité faible.

Nous avons constaté que ce processus informel de gestion des incidents du SIGS respecte les saines pratiques en matière de documentation, de catégorisation, de priorisation, de résolution et de fermeture d'un incident dans l'outil de gestion des services TI de la Ville.

Par contre, nous avons constaté que le SIGS n'envoie pas de notification lors d'un incident. Cette réalité est due à l'absence de notification intégrée à la plateforme d'intégration cartographique JMap actuellement en production. Cependant, dès l'ouverture d'un incident du SIGS dans l'outil de gestion des services TI, ce dernier envoie un courriel de notification à l'équipe du Centre d'expertise en géomatique. De plus, nous avons constaté que cet outil envoie également un courriel aux gestionnaires TI lorsqu'un incident n'est pas traité dans les délais de rétablissement prescrits. À cet effet, l'ensemble des incidents de notre échantillon était résolu à l'intérieur de ces délais.

L'absence d'une procédure documentée de gestion des incidents du SIGS pourrait engendrer une mauvaise gestion de ceux-ci, ce qui pourrait occasionner une instabilité du SIGS allant jusqu'à une diminution importante du service attendu ou une indisponibilité temporaire.

3.6.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de documenter, d'approuver et de diffuser une procédure de gestion des incidents du Système d'information géographique et spatiale.

3.7. Gestion des copies de sauvegardes des paramètres de configuration du Système d'information géographique et spatiale (SIGS)

Un système informatique comporte plusieurs types d'information, dont les paramètres de configuration. Ces paramètres sont les fondements mêmes du système informatique. Sans ces paramètres, ce dernier ne peut pas être fonctionnel et effectuer les opérations prévues. Ils permettent de définir par exemple les paramètres d'affichage des données et les paramètres du chemin des connexions à d'autres systèmes comme des bases de données ou serveur de fichiers.

Les copies de sauvegardes contiennent notamment les informations sur les paramètres de configuration. Dans une situation de panne du système, de bris du matériel ou de retour en arrière, la reconstruction d'un système informatique requiert l'accessibilité à des copies de sauvegardes des paramètres de configuration maintenues à jour. Sans cela, la reconstruction pourrait être très difficile, voire impossible.

Nous avons constaté, lors de nos rencontres avec le STI, que le SIGS avec sa plateforme d'intégration cartographique JMap n'héberge et ne produit aucune donnée des unités d'affaires en provenance des BD RIRE, SIA et ATI ainsi que du serveur d'imagerie. Celui-ci présente les données de celles-ci.

Les informations hébergées dans JMap sont les paramètres de configuration des applications (p. ex. le SIGS) ainsi que les couches personnelles. Plus précisément, ces paramètres se listent comme suit :

- Les configurations de connexions aux BD (adresses, noms d'utilisateur, mots de passe) utilisées par les couches des applications;
- Les paramètres d'affichage des couches;
- Le chemin des connexions des couches aux BD ou aux fichiers de données;
- Les cédules de rafraîchissement des sources de données;
- Les identifiants des usagers, c'est-à-dire code usager et mot de passe;
- Les interfaces avec les autres systèmes non cartographiques.

Et les couches personnelles signifient les couches de données créées par les usagers pour leur usage personnel ou partagé avec leurs collègues.

Nous avons constaté qu'en matière de gestion des copies de sauvegardes des paramètres de configuration du SIGS, une procédure de gestion des copies de sauvegardes a été développée par une ressource technique du STI et approuvée par son gestionnaire hiérarchique ainsi que par l'équipe de sécurité de l'information. Cette procédure accessible aux administrateurs des copies de sauvegardes couvre l'infrastructure TI, et parmi celles-ci, les serveurs Windows hébergeant notamment le SIGS. Elle contient les informations normalement attendues, dont la description du service de sauvegarde (type de sauvegarde, réplication, autonomie), l'architecture matérielle et la politique de sauvegarde (fréquence et rétention).

De plus, des copies de sauvegardes sont réalisées régulièrement. Ainsi, tous les jours, un outil de sauvegarde prend des copies de sauvegardes incrémentielles³ de l'ensemble des fichiers du serveur Windows où le SIGS est hébergé comprenant les paramètres de configuration de ce système. La réplication s'effectue simultanément sur le second site distant de sept kilomètres. Annuellement, une sauvegarde complète est réalisée sur l'infrastructure TI de la Ville. Un système d'alerte automatisé est en place afin d'informer quotidiennement les administrateurs de tout problème d'exécution des prises de copies de sauvegardes.

³ Une sauvegarde incrémentielle contient uniquement la partie qui a changé depuis la copie de sauvegarde précédente.

Nous avons constaté également que des tests de récupération sont réalisés sur l'infrastructure TI et aucun sur les paramètres de configuration du SIGS. Ces paramètres pourraient être facilement définis à partir du guide de configuration du fournisseur spécialisée du domaine de la géomatique. Par conséquent, nous considérons que le risque résiduel est acceptable.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.8. Relève informatique du Système d'information géographique et spatiale (SIGS)

En cas d'incident, de panne, de contamination par un programme malveillant ou de piratage, les systèmes informatiques d'une organisation peuvent soudainement devenir inutilisables. L'établissement d'un plan de relève informatique adapté permet à celle-ci de se remettre sur pied rapidement. La relève informatique repose également sur l'existence d'un environnement de relève. La seule façon de savoir si le plan et l'environnement de relève passent le test de la réalité est d'effectuer des tests réguliers. Les résultats des tests, le cas échéant, donnent l'occasion de mettre à jour ce plan et cet environnement de relève.

Nous avons été informés par les unités d'affaires rencontrées de l'existence d'un problème persistant. Un redémarrage préventif hebdomadaire du SIGS est nécessaire afin d'éviter des pannes imprévisibles causées par la fuite de mémoire de JMap. Une fuite de mémoire se produit lorsque le SIGS utilise plus de mémoire que nécessaire, ce qui entraîne la saturation de la mémoire du serveur applicatif l'hébergeant.

Lors de ces démarrages, le SIGS ne revient pas toujours fonctionnel. Les journaux d'événements ne font mention d'aucun problème en particulier. Le Centre d'expertise en géomatique soupçonne les longs délais de reconnections aux BD. En cas de panne, les usagers attendent que le service de JMap du SIGS soit redémarré à défaut d'avoir un autre choix. En cas de corruption du serveur, il est possible de procéder à une restauration des copies de sauvegardes des paramètres de configuration du SIGS.

Nous avons constaté que la Ville n'a pas développé de plan de relève informatique du SIGS. Un inventaire des systèmes informatiques de la Direction Solutions d'affaires – Gestion du territoire a été réalisé par les architectes incluant le SIGS. Au cours de notre mandat, une analyse des impacts sur les affaires a été réalisée et complétée sur ces systèmes. Le plan de relève informatique de cette direction suivra à une date ultérieure encore indéterminée.

De plus, aucun environnement de relève du SIGS n'a été déployé à ce jour. Un nouveau serveur pourrait être recréé à partir des copies de sauvegardes. Cependant, cette option n'a jamais été testée depuis janvier 2017. Le SIGS n'ayant pas été jugé un système critique nécessitant d'être disponible 24/7; donc, aucun dégageement budgétaire n'a eu lieu pour créer une relève.

En l'absence d'un plan de relève informatique et d'un environnement de relève du SIGS, aucun test de relève de ce plan n'a été réalisé sur cet environnement.

Une absence de relève informatique du SIGS pourrait occasionner une indisponibilité de ce système lors d'une panne. Cette situation pourrait aussi provoquer une perte de confiance des utilisateurs à l'égard de ce système ainsi qu'une interruption des activités sur leurs projets de données géographiques.

3.8.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de développer, d'approuver, de diffuser, de tester et de maintenir à jour un plan de relève informatique de la plateforme d'intégration cartographique Système d'information géographique et spatiale/JMap.

4. Conclusion

Globalement, nous concluons que la Ville de Montréal (la Ville) a mis en place plusieurs mécanismes de contrôles assurant une saine gestion des systèmes en géomatique. Cependant, certains éléments nécessitent des améliorations.

Selon nos travaux d'audit, les rôles et responsabilités liés à la gestion du Système d'information géographique et spatiale (SIGS) ainsi que le propriétaire de ce système ne sont pas encadrés par une matrice de responsabilités de type RACI. Sans une telle matrice, une responsabilité pourrait ne pas être effectuée impactant les services des systèmes en géomatique attendus par les unités d'affaires.

Un standard de gestion des accès logiques, émis en novembre 2020, n'est pas appliqué uniformément sur les paramètres d'authentification des systèmes en géomatique, à l'exception du serveur d'imagerie. Aussi, aucune procédure documentée n'existe sur la gestion des accès logiques privilégiés aux systèmes en géomatique ni sur les paramètres d'authentification spécifiques aux bases de données (BD) Oracle. Cette situation pourrait entraîner des accès non autorisés.

Aucune procédure documentée de gestion des incidents du SIGS n'a été développée, approuvée et diffusée aux parties prenantes. Cela pourrait engendrer une instabilité du SIGS.

Aucune relève informatique du SIGS n'a été déployée au sein de la Ville. Cependant, une analyse d'impact des affaires des systèmes de la Direction Solutions d'affaires – Gestion du territoire du STI, incluant le SIGS, a été réalisée en novembre 2020. Cette analyse servira de prémisses au développement d'un plan de relève informatique. Cette absence pourrait occasionner une indisponibilité du SIGS.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluation suivants :

Critère d'évaluation – Gouvernance

Aucune matrice des rôles et responsabilités de type RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté et Informé) liés à la gouvernance et la gestion du SIGS n'a été développée, approuvée et diffusée auprès des parties prenantes. De plus, la notion de propriétaire n'a pas été définie au sein de la Ville.

Critère d'évaluation – Gestion des accès logiques

Le standard de la Ville sur la gestion des accès logiques de novembre 2020 précise les exigences sur les paramètres d'authentification et respecte les saines pratiques. Cependant, ces paramètres ne sont pas tous appliqués dans les systèmes en géomatique, à l'exception du serveur d'imagerie. Également, aucune procédure sur les paramètres d'authentification n'a été définie pour les BD Oracle.

Aucune procédure documentée de gestion des accès logiques privilégiés aux systèmes en géomatique n'a été développée, approuvée et diffusée auprès des parties prenantes. Toutefois, dans l'ensemble, les processus informels de gestion des accès logiques privilégiés en place sont adéquats.

Critère d'évaluation – Ressources spécialisées en géomatique

Les parties prenantes liées à la gestion des systèmes en géomatique comptent toutes un nombre suffisant de ressources spécialisées en géomatique et dans les systèmes en géomatique.

Un plan de relève ou de réorganisation des parties prenantes existe afin d'assurer une relève appropriée en tout temps. Un programme ou un plan de formation a été défini au sein des parties prenantes et des formations sont suivies selon les besoins.

Critère d'évaluation – Documentation fonctionnelle

L'ensemble de la documentation existante permet d'assurer une saine gestion des systèmes en géomatique. Les documents fonctionnels sont revus et mis à jour par les ressources appropriées, connus et utilisés par les parties prenantes les requérant en conformité avec leurs responsabilités.

Critère d'évaluation – Configuration de sécurité

La gestion de la configuration de sécurité du SIGS est adéquate. En effet, elle est conforme à ce qui est préconisé dans le guide de configuration du fournisseur.

Critère d'évaluation – Gestion des incidents

Aucune procédure de gestion des incidents du SIGS n'a été documentée, approuvée et diffusée aux parties prenantes. Par contre, le processus informel de gestion des incidents du SIGS respecte les saines pratiques en matière de documentation, de catégorisation, de priorisation, de résolution et de fermeture d'un incident.

Critère d'évaluation – Gestion des copies de sauvegardes des paramètres de configuration

Une procédure de gestion des copies de sauvegardes a été développée et celle-ci respecte les saines pratiques. Des copies de sauvegardes des paramètres de configuration du SIGS sont réalisées régulièrement et répliquées dans deux sites physiques. Des tests de récupération sont réalisés sur l'infrastructure TI.

Critère d'évaluation – Relève informatique du SIGS

Aucune relève informatique du SIGS n'existe au sein de la Ville. Une analyse d'impacts des affaires a été réalisée au sein de la Direction Solutions d'affaires – Gestion du territoire. Celle-ci servira de prémisse au développement d'un plan de relève informatique du SIGS.

5. Annexe

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

Évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôles en place pour assurer l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des données de l'environnement du SIGS ainsi que des bases de données et fichiers hébergés auxquels il se connecte.

Critères d'évaluations

Nos travaux ont porté sur les critères d'évaluation suivants :

Critère 1: Gouvernance

Les rôles et responsabilités liés à la gouvernance et la gestion du système géomatique SIGS sont documentés, complets, approuvés, à jour, formellement diffusés auprès des parties prenantes et mis en application par ces dernières.

Un propriétaire du SIGS est formellement identifié et assigné.

Critère 2: Gestion des accès logiques

Le Service des technologies de l'information (STI) a défini un encadrement sur les paramètres d'authentification, basé sur les saines pratiques, qui est appliqué aux systèmes en géomatique, c'est-à-dire SIGS/JMap et des BD Répertoire informatisé des rues et emplacements (RIRE), Système d'information des arrondissements (SIA) et Analyse, traitement et intégration (ATI) ainsi que du serveur d'imagerie.

Une procédure de gestion des accès logiques (création, modification, révocation, révision, suppression et surveillance des droits d'accès privilégiés) aux systèmes en géomatique, c'est-à-dire SIGS/JMap, les BD RIRE, SIA et ATI ainsi que le serveur d'imagerie a été développée et suivie par les parties prenantes.

Critère 3: Ressources spécialisées en géomatique

Des ressources spécialisées en géomatique sont en nombre suffisant et permettent une gestion adéquate des systèmes en géomatique.

Un plan de relève des ressources humaines ainsi qu'un programme de formation sur la géomatique sont en place.

Critère 4: Documentation fonctionnelle

De la documentation technique couvrant la configuration, l'utilisation et l'environnement des systèmes en géomatique, c'est-à-dire SIGS/JMap, les BD RIRE, SIA et ATI ainsi que le serveur d'imagerie a été développée par les parties prenantes à la gestion de ces systèmes, c'est-à-dire le STI, le Service de concertation des arrondissements (SCA) et le Service des infrastructures du réseau routier (SIRR).

Ces documents sont approuvés, connus et utilisés par l'ensemble des parties prenantes.

Critère 5: Configuration de sécurité

Un guide de configuration de sécurité du SIGS/JMap, c'est-à-dire un référentiel d'entreprise a été développé et approuvé par le STI, basé sur les bonnes pratiques du marché.

Les paramètres de configuration de sécurité définis dans le guide de configuration sont appliqués sur la plateforme d'intégration cartographique en production et conservés dans une base de données (BD) de gestion des configurations.

Critère 6: Gestion des incidents

Une procédure de gestion des incidents du SIGS a été développée, approuvée, diffusée aux parties prenantes et révisée selon une fréquence prédéfinie.

L'application de cette procédure inclut l'envoi d'alertes automatisées lors d'incidents techniques, la classification et la priorisation des incidents basée sur l'impact et l'urgence ainsi que la résolution et la fermeture des incidents dans le Système de gestion des services informatiques de la Ville.

Critère 7: Gestion des copies de sauvegardes des paramètres de configuration

Des copies de sauvegardes adéquates du SIGS sont réalisées régulièrement et entreposées dans un site externe.

Des tests de récupération sur les copies de sauvegardes sont accomplis sur une base régulière.

Critère 8: Relève informatique de SIGS

Un plan de relève ou de contingence de la plateforme d'intégration cartographique SIGS/JMap a été développé, approuvé, diffusé et est maintenu à jour.

Un environnement de relève ou de redondance a été déployé pour assurer une reprise en temps opportun du SIGS et de ses composantes en cas de panne majeure du serveur de production.

Un test du plan de relève de la plateforme d'intégration cartographique SIGS/JMap est réalisé annuellement sur l'environnement de relève du SIGS.

Le cas échéant, des plans d'action sont définis et appliqués selon les résultats de ce test.





3.8.

Contributions octroyées visant les projets de valorisation du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

Le 28 mai 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Contributions octroyées visant les projets de valorisation du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

Mise en contexte

La Ville de Montréal (la Ville) apporte son soutien financier à plusieurs organismes œuvrant sur son territoire. Ce soutien peut prendre différentes formes, par exemple des contributions accordées pour leur fonctionnement ou pour financer différents projets.

La Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière (la Société) a obtenu près de 77M\$ en subventions, visant les projets de valorisation du Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal (le Musée) depuis 2011. De ce montant, plus de 53M\$ ont été financés par la Ville, positionnant ainsi la Société comme étant un des organismes les plus subventionnés par la Ville en 2018 et 2019, parmi les personnes morales exclues du périmètre comptable de la Ville.

Ces contributions servent à la réalisation de projets visant la valorisation du Musée. Elles proviennent des budgets de fonctionnement du Service de la culture (le Service), lequel est responsable de la gestion des conventions de contribution propres aux projets relatifs au programme triennal d'immobilisations de la Société, aux projets des phases 1 à 3 de l'expansion de la Cité d'archéologie et d'histoire ainsi qu'à d'autres projets.

La Société occupe aussi des bâtiments appartenant à la Ville qui font l'objet d'un bail entre les parties. Indissociable de son site, le Musée doit notamment sa réalisation aux importantes découvertes archéologiques effectuées dans le Vieux-Montréal dès les années 1980. Inauguré en 1992 dans le cadre des fêtes entourant le 350^e anniversaire de Montréal, le Musée constitue le seul musée d'archéologie d'envergure au Canada. Il est également le plus grand et le plus fréquenté des musées d'histoire de Montréal.

Objectif de l'audit

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les conventions relatives aux contributions financières, visant les projets de valorisation du Musée, accordées par la Ville à la Société font l'objet d'un suivi approprié et que ces contributions sont utilisées aux fins prévues.

Résultats

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que la Ville n'a pas toujours effectuée un suivi approprié, afin de s'assurer que les conventions de contribution soient toujours respectées, ce qui lui permet difficilement de valider que les contributions octroyées ont été utilisées aux fins prévues. Nos travaux nous ont permis de relever que certaines clauses des conventions ne sont pas respectées notamment, quant à la comptabilisation distincte et adéquate pour les projets Fort de Ville-Marie et Collecteur William, à la qualité de l'information contenue dans les rapports de coûts, au respect de l'application du règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle. Enfin, nous avons noté que les approbations pour l'octroi de contrats sont déléguées à un comité du conseil d'administration (CA) de la Société sans qu'une reddition de comptes soit soumise à celui-ci selon les procès-verbaux de 2017 à 2019 que nous avons consultés.

De plus, nous avons aussi observé que certains coûts ont été réclamés subséquemment à l'échéance de la convention, que des fonds non utilisés ont été transférés pour financer d'autres projets, et ce, sans obtenir préalablement les approbations formelles. Bien que le Service effectue un suivi régulier auprès de la Société, la reddition de comptes n'est pas effectuée en temps opportun laissant ainsi le Service devant le fait accompli une fois les sommes dépensées.

Principaux constats

Admissibilité des coûts imputés aux projets

- Certaines balises ne sont pas incluses aux conventions de contribution engendrant ainsi des ambiguïtés à l'égard des coûts admissibles aux différentes étapes des projets.
- Certaines clauses des conventions n'ont pas été respectées, notamment le maintien d'une comptabilisation distincte par projet afin de dégager les coûts réels pour les projets Fort de Ville-Marie et Collecteur William.
- Certaines dates limites pour la réalisation des projets énoncées dans les conventions de subvention n'ont pas été respectées; la Société a réclamé des coûts subséquemment aux périodes prévues par les conventions sans que ces dernières soient prolongées et que les approbations écrites requises n'aient été obtenues.

Redditions de comptes produites et déposées

- La reddition de comptes n'est pas obtenue sur une base régulière représentant un enjeu pour apprécier la réalisation des travaux en temps opportun.
- Les conventions de contribution de la Ville ne précisent pas que toute subvention reçue d'autres sources réduise les coûts supportés par la Ville.

Mécanismes de suivi

- La Société n'a pas respecté la *Politique de gestion contractuelle* de la Ville bien qu'il s'agisse d'une exigence de certaines conventions de contribution. Le Service n'a effectué aucune validation afin de s'assurer du respect de celle-ci par la Société.
- Bien que des suivis aient été effectués, le Service n'a pas pleinement assumé son rôle de surveillance, ce qui lui aurait permis de détecter les lacunes dans la comptabilité par projet, les transferts de fonds entre projets, le non-remboursement des fonds excédentaires ainsi qu'une gestion contractuelle par la Société ne respectant pas toujours la *Politique de gestion contractuelle* de la Ville.

Comptabilité à la Société

- La Société ne respecte pas les conventions de contribution, du fait qu'elle n'a pas une comptabilité adéquate pour les projets Fort de Ville-Marie et Collecteur William, ce qui engendre des écarts entre les livres de la Société et les rapports présentés à la Ville.

Processus d'approbation au sein de la Société

- Les membres du CA ou du Bureau de direction ont délégué leur pouvoir d'approbation des contrats pour certains projets sans que ceux-ci fassent l'objet d'une reddition de comptes au CA sur lequel siège un observateur de la Ville. Par conséquent, ce dernier ne reçoit aucune information sur les décisions prises par la Société concernant l'octroi des contrats.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles

BC	bon de commande
BIG	Bureau de l'Inspecteur général
CA	conseil d'administration
CM	conseil municipal
DG	Directeur général ou Directrice générale
GDD	Système de gestion des décisions des instances
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>
MCCQ	ministère de la Culture et des Communications
Musée	Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière
PTI	programme triennal d'immobilisations
QIM	Quartier International de Montréal
Service	Service de la culture
Société	Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière
Société AGIL	Société AGIL OBNL



Table des matières

1. Contexte	339
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	344
3. Résultats de l'audit	346
3.1. Admissibilité des coûts imputés aux projets	346
3.1.1. Description des coûts admissibles et les paramètres établis pour ceux-ci dans le cadre des conventions de subvention	346
3.1.2. Admissibilité des coûts engagés par la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière selon les termes des conventions de subvention	347
3.1.3. Date limite pour la réalisation des projets selon les conventions et les modes de versement	353
3.2. Redditions de comptes produites et déposées selon les termes des conventions de subvention	356
3.2.1. Reddition de comptes pour les projets du Fort de Ville-Marie et du Collecteur William	357
3.3. Conformité à la <i>Politique de gestion contractuelle</i> de la Ville de Montréal	358
3.3.1. Fixation des prix ou d'un prix minimal dans les appels d'offres	359
3.3.2. Gestion des projets: Fort de Ville-Marie et Collecteur William	363
3.3.3. Autres constatations dans le processus d'octroi de contrats à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière	365

3.4. Comptabilité de la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière pour l'enregistrement des coûts réels dans chaque projet et la production des états financiers	368
3.4.1. Comptabilisation des coûts pour les projets	368
3.4.2. Comptabilisation des immobilisations corporelles dans les états financiers de la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière	368
3.5. Processus d'approbation au sein de la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière	370
4. Conclusion	372
5. Annexes	374
5.1. Objectif et critères d'évaluation	374
5.2. Description des projets	375
5.3. Catégorie d'actif identifiée selon les travaux du Bureau du vérificateur général	377
5.4. Extraits de l'article 573.3 de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	379
5.5. Recommandations destinées à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière	380

1. Contexte

La Ville de Montréal (la Ville) apporte son soutien financier à plusieurs organismes œuvrant sur son territoire. Ce soutien peut prendre différentes formes, par exemple des contributions accordées pour leur fonctionnement ou pour financer différents projets. La Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière (la Société) est l'un des organismes bénéficiant de ces contributions.

Importance des contributions octroyées à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

La Société a été financée par une subvention annuelle de fonctionnement de plus de 7M\$ pour les années 2017 à 2019. Elle occupe des bâtiments appartenant à la Ville qui font l'objet d'un bail entre les parties. Ce volet est financé par le budget de dépenses de contributions de la Ville.

De plus, la Société reçoit de la Ville des contributions pour la mise en œuvre des projets visant à valoriser le Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière (le Musée). Ce volet provient des budgets de fonctionnement du Service de la culture (le Service), lequel est responsable de la gestion des conventions de contributions propres aux projets relatifs au programme triennal d'immobilisations (PTI) de la Société, aux projets des phases 1 à 3 de l'expansion de la Cité d'archéologie et d'histoire et à d'autres projets.

Conséquemment, la Société a obtenu près de 77M\$ en subventions pour plusieurs projets subventionnés de 2011 à 2021. De ce montant, plus de 53M\$ ont été financés par la Ville, alors que le gouvernement du Québec par l'entremise du ministère de la Culture et des Communications (MCCQ) a versé plus de 21M\$. Ceci positionne la Société comme étant un des organismes les plus subventionnés par la Ville en 2018 et en 2019, parmi les personnes morales exclues du périmètre comptable de la Ville.

Le tableau suivant présente les sources de financement de projets subventionnés de 2011 à 2021.

TABLEAU 1

Sources de financement de projets subventionnés de 2011 à 2021^[c]

Projets	Ville	Provincial	Fédéral	Autres sources	Total
Maison-des-Marins ^[d]	3 422 782 \$	20 015 000 \$	0 \$	0 \$	23 437 782 \$
Fort de Ville-Marie	18 009 470 \$	0 \$	1 000 000 \$	0 \$	19 009 470 \$
Collecteur William	12 519 832 \$	0 \$	0 \$	0 \$	12 519 832 \$
PTI 2014-2016	2 350 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$	2 350 000 \$
PTI 2016-2018	3 800 000 \$ ^[b]	0 \$	0 \$	0 \$	3 800 000 \$
Multimédia	2 500 000 \$ ^[b]	950 000 \$ ^[a]	500 000 \$	350 000 \$	4 300 000 \$
Archéolab	0 \$	500 000 \$ ^[a]	0 \$	0 \$	500 000 \$
Fouilles archéologiques PDY	6 000 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$	6 000 000 \$
PTI 2018-2020	4 160 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$	4 160 000 \$
Autres projets	720 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$	720 000 \$
Total	53 482 084 \$	21 465 000 \$	1 500 000 \$	350 000 \$	76 797 084 \$

^[a] Le MCCQ a délégué la gestion des conventions de subvention à la Ville, les fonds proviennent des conventions sur le développement culturel signées entre la Ville et le MCCQ.

^[b] La subvention de la Ville pour le PTI 2016-2018 totalise 6 300 000 \$.

^[c] Les données ont été compilées à partir des données recueillies du système de Gestion des dossiers décisionnels (GDD) de la Ville.

^[d] La subvention de la Ville inclut les fouilles archéologiques pour 1 275 000 \$. La réfection du Pavillon l'Éperon pour 1 000 000 \$, achat et installation d'équipements pour 600 000 \$ et remboursement des frais d'occupation pour 547 782 \$. Ceci totalise 3 422 782 \$.

Une description des projets réalisés par la Société est présentée à l'annexe 5.2.

Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

Indissociable de son site, le Musée doit notamment sa réalisation aux importantes découvertes archéologiques effectuées dans le Vieux-Montréal dès les années 1980. Inauguré en 1992 dans le cadre des fêtes entourant le 350^e anniversaire de Montréal, le Musée constitue le seul musée d'archéologie d'envergure au Canada. Il est également le plus grand et le plus fréquenté des musées sur l'histoire de Montréal¹.

¹ Site Internet du Musée: <https://pacmusee.qc.ca/>

En plus de ses expositions permanentes – Ici a été fondée Montréal, Collecteur de mémoires, Les bâtisseurs de Montréal, Montréal au cœur des échanges, Archéo-aventure et À l'abordage! Pirates ou corsaires? – le Musée propose Générations MTL, le spectacle multimédia le plus avant-gardiste sur l'histoire de la Ville. Chaque année, le Musée propose également trois expositions temporaires nationales et internationales ainsi qu'une programmation constamment renouvelée d'activités culturelles pour les jeunes et les familles. Le Musée abrite également une Boutique ainsi que le Bistro L'Arrivage².

Pavillons et structures

L'Éperon – Pavillon d'accueil

Le Pavillon principal du Musée a été inauguré en 1992, l'Éperon est un bâtiment à l'architecture inspirante. Élevé sur les fondations de son prédécesseur – l'édifice de la Royal Insurance Company, prestigieux immeuble du 19^e siècle – l'Éperon emprunte à ce dernier sa forme triangulaire et une tour qui domine le Port de Montréal. Ses fondations sont aussi érigées sur des vestiges encore plus anciens comme le premier cimetière catholique de Montréal. L'Éperon abrite les services d'accueil, la salle multimédia Hydro-Québec, une salle d'expositions temporaires, un restaurant et, au sous-sol, l'exposition permanente Montréal au cœur des échanges³.

Premier égout collecteur – Collecteur William

Une portion du premier égout collecteur qui a vu le jour au Canada a été mise en valeur en 2017. Elle est devenue l'épine dorsale de la Cité d'archéologie et d'histoire de Montréal en unifiant, en un réseau souterrain, une collection unique de sites archéologiques et historiques authentiques. À terme, l'égout collecteur, qui avait rendu possible la canalisation de la petite rivière Saint-Pierre en 1832, sera accessible à la population sur une distance de 375 mètres. À la date anniversaire du 375^e de Montréal, le 17 mai 2017, le Musée a rendu accessible au grand public 110 mètres du collecteur⁴.

Fort de Ville-Marie – Pavillon Québécois

Le site a pu être découvert après que Musée ait fait l'acquisition, en janvier 2000, d'une propriété datant du 19^e siècle, située à proximité du bâtiment principal du Musée. Les travaux réalisés sur le site par l'École de fouilles archéologiques de Pointe-à-Callière en partenariat avec l'Université de Montréal, de 2002 à 2014, ont permis de retrouver les vestiges du Fort de Ville-Marie et du domaine de Callière qui permettent de mieux comprendre la période de fondation de la Ville. Le Musée a rendu ce site accessible au grand public le 17 mai 2017. Le centre de documentation du Musée est aussi logé dans ce pavillon⁵.

² Site Internet: <https://pacmusee.qc.ca/fr/planifiez-votre-visite/restaurant-du-musee/>

³ Site Internet: <https://pacmusee.qc.ca/fr/medias/communiqués-de-presse/un-projet-contemporain-sur-les-traces-de-l-histoire/>

⁴ Site Internet: <https://pacmusee.qc.ca/fr/expositions/detail/collecteur-de-memoires/>

⁵ Site Internet: <https://pacmusee.qc.ca/fr/a-propos/actualites/detail/grande-nouveaute-fort-de-ville-marie-pavillon-quebecor/>

Place du marché

La place Royale a livré, lors des recherches archéologiques et historiques, des vestiges fascinants relatant la vie quotidienne des Amérindiens et des Montréalais depuis le 14^e siècle. C'est aussi là que se trouvait la première place du marché à Montréal en 1676. La crypte archéologique, située dans le Musée, sous la place Royale, comprend des vestiges d'ouvrages érigés au cours des siècles par des maçons et des hommes de métier. On y trouve des vestiges archéologiques et des artefacts qui font partie de l'exposition permanente « Les Bâtisseurs de Montréal »⁶.

L'Ancienne-Douane – Pavillon Fondation J. Armand Bombardier

Œuvre de l'architecte John Ostell, cet édifice a été érigé en 1837 logeant la douane de Montréal. Il constitue l'un des premiers éléments architecturaux à témoigner de la présence britannique dans la Ville. Agrandie en 1881, l'Ancienne-Douane accueille aujourd'hui l'exposition permanente « À l'abordage! Pirates ou corsaires? » destinée aux familles et groupes scolaires. Une salle à manger recréant le décor d'une auberge de l'époque de la Nouvelle-France et l'Espace lunch peut accueillir des groupes scolaires et des expositions⁷.

La Maison-des-Marins – Pavillon Banque Nationale

Construite en 1953 et inaugurée le 6 mars 2013 dans le cadre du projet d'expansion de Pointe-à-Callière, la Maison-des-Marins peut accueillir de grandes expositions temporaires et des événements culturels. L'immeuble de 4 niveaux, situé au 165, place d'Youville, compte de grandes salles d'exposition et des salles multifonctionnelles disponibles en location, dont le spectaculaire « Espace 360° COGECO » sur le toit du pavillon. La Maison-des-Marins abrite aussi la Boutique du Musée, les espaces de la Fondation, incluant un salon réservé aux membres, ainsi que l'atelier Archéo-aventure, un lieu de fouilles simulées pour les jeunes et les familles⁸.

La Station de pompage D'Youville

Construite en 1915, la Station de pompage D'Youville est la première station de pompage des eaux usées à Montréal à fonctionner à l'électricité. Situé au 173, place d'Youville, le bâtiment a été ouvert au public en 1998. L'immeuble de style néo-classique et à façade de brique écossaise sert aujourd'hui de lieu d'interprétation du patrimoine industriel pour les groupes scolaires ou privés en plus d'accueillir des événements privés⁹.

⁶ Site Internet: <https://pacmusee.qc.ca/fr/education/services-de-garde-et-camps-de-jour/la-place-du-marche/>

⁷ Site Internet: <https://pacmusee.qc.ca/fr/histoires-de-montreal/article/l-ancienne-douane-joyau-de-l-architecture-dici/>

⁸ Site Internet: <https://pacmusee.qc.ca/fr/histoires-de-montreal/article/la-maison-des-marins-un-lieu-ancre-dans-l-histoire/>

⁹ Site Internet: <https://pacmusee.qc.ca/fr/location-de-salle/salles/station-de-pompage-dyouville/>

TABLEAU 2

Sommaire des composantes du Musée et des projets réalisés

Pavillons et structures	Propriété	Expositions permanentes / Vestiges in situ ^[a]	Projets
L'Éperon – Pavillon d'accueil	Ville ^[b]	Généralités MTL, le spectacle multimédia Montréal au cœur des échanges	PTI 2014-2016 PTI 2016-2018 Multimédia PTI 2018-2020
Premier égout collecteur	Société	Collecteur de mémoires	Collecteur William
Fort de Ville-Marie – Pavillon Québecor	Société	Ici a été fondée à Montréal Fort de Ville-Marie Château de Callière	Fort de Ville-Marie
Place du marché	Ville ^[b]	Crypte archéologique Les bâtisseurs de Montréal La place Royale 1701 – La Grande paix de Montréal	PTI 2014-2016 PTI 2016-2018 PTI 2018-2020
L'ancienne-Douane	Ville ^[b]	À l'abordage! Pirates ou corsaires?	PTI 2018-2020
La Maison-des-Marins	Société	Archéo-aventure	Maison-des-Marins
La Station de pompage D'Youville	Société	Aucune	S/O
S/O	S/O	S/O	Fouilles archéologiques PDY
S/O	S/O	S/O	Archéolab

^[a] Les vestiges « in situ » font partie intégrante des collections archéologiques du Musée et des expositions permanentes.

« In situ » signifie conservation du patrimoine.

^[b] La Société a signé un bail avec la Ville pour l'utilisation de ces espaces.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) (RLRQ, chapitre C-19), nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur les contributions octroyées à la Société par la Ville et sur l'utilisation de celles-ci. Nous avons réalisé cette mission conformément à la *Norme canadienne de mission de certification* (NCMC) 3001 du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les conventions relatives aux contributions financières, visant les projets de valorisation du Musée, accordées par la Ville à la Société font l'objet d'un suivi approprié et que ces contributions sont utilisées aux fins prévues.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. 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 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 contributions des années financières de 2017 à 2019 et sur l'acquisition d'immobilisations et les coûts imputés aux projets financés par la Ville, mais pour certains aspects, des données financières et autres informations antérieures et postérieures ont également été considérées. Les subventions annuelles de fonctionnement ont été exclues de nos travaux. Ils ont principalement été réalisés entre les mois d'octobre 2020 et février 2021. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mai 2021.

Nos travaux ont été effectués auprès du Service de la culture et de la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière.

Le tableau suivant présente les projets que nous avons sélectionnés dans le cadre de nos travaux.

TABLEAU 3

Projets examinés dans le cadre du mandat

Description des projets	Nom des projets	Contributions totales ^[c]	Coûts engagés au 31 décembre 2019 ^[a]
1) Phase 2 du projet d'expansion de la Cité d'archéologie et d'histoire de Montréal, soit le Fort de Ville-Marie, situé au 214, rue place d'Youville	Fort de Ville-Marie	19 009 470 \$	17 848 544 \$
2) Phase 2 du projet d'expansion de la Cité d'archéologie et d'histoire de Montréal, soit le Collecteur William et les travaux sous la rue d'Youville	Collecteur William	12 519 832 \$	13 132 733 \$
3) Programme triennal d'immobilisations 2016-2018 – Projet de renouvellement des expositions permanentes	PTI 2016-2018	3 800 000 \$ ^[b]	3 344 742 \$ ^[b]
4) Renouvellement du spectacle multimédia	Multimédia	4 300 000 \$	4 695 252 \$
5) Collection archéologique de référence du Québec – Archéolab-Québec Phase II	Archéolab	500 000 \$	500 484 \$
6) Phase 3 du projet d'expansion de la Cité d'archéologie et d'histoire de Montréal, soit les Fouilles archéologiques du marché Sainte-Anne et du parlement de la province du Canada-Uni	Fouilles archéologiques PDY	6 000 000 \$	3 171 805 \$
7) Programme triennal d'immobilisations 2018-2020 – Projet de renouvellement des expositions permanentes	PTI 2018-2020	4 160 000 \$	1 514 245 \$
Total		50 289 302 \$	44 207 805 \$

^[a] Les montants sont cumulatifs depuis le début de ces projets proviennent des livres comptables de la Société au 31 décembre 2019.

^[b] Les montants excluent le projet de renouvellement du spectacle multimédia.

^[c] Les montants incluent les contributions des autres sources.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein du Service. Par la suite, le rapport final a été transmis à la Direction du Service et au Directeur général (DG) pour l'obtention de plans d'actions et des échéanciers pour la mise en œuvre des recommandations les concernant, ainsi qu'au DG adjoint à la Qualité de vie.

3. Résultats de l'audit

3.1. Admissibilité des coûts imputés aux projets

Dans le cadre de nos travaux, nous avons obtenu toutes les conventions de contributions financières des projets sélectionnés, afin d'identifier toutes les conditions et les directives pertinentes pour s'assurer que les coûts enregistrés dans ces projets sont admissibles selon les termes des conventions.

3.1.1. Description des coûts admissibles et les paramètres établis pour ceux-ci dans le cadre des conventions de subvention

Lors de l'analyse des conventions de contribution, nous avons noté que l'annexe 1 des conventions de subvention inclut le document de demande de subvention préparé par la Société qui comporte entre autres la description sommaire des projets, les budgets sommaires, les objectifs, les impacts et les autres informations. Nous n'avons pas retracé de document préparé par le Service indiquant des paramètres à respecter en termes de coûts. L'absence de balises peut engendrer des ambiguïtés lorsque vient le temps de déterminer si les coûts sont admissibles au projet.

Nous sommes d'avis qu'en tant que bailleur de fonds, le Service devrait imposer ses directives en termes de type de coûts admissibles avec des limites pour chacun des coûts admissibles et pour chacune des étapes de réalisation des projets incluant des plafonds monétaires. Ainsi, le Service pourra limiter sa participation financière dans un type de dépense ou une étape de réalisation d'un projet. Également, le Service pourrait limiter l'étendue des projets subventionnés par la Ville.

Selon l'analyse des conventions, les descriptions des projets présentées dans les conventions de subvention sur lesquelles le conseil municipal (CM) se base pour en autoriser le financement, ne permettent pas de bien identifier les coûts qui devront être engagés pour les réaliser. Ceux-ci laissent place à interprétation et au jugement. Les paramètres devraient être clairs, précis et approuvés afin que le Service soit en mesure de déterminer si les coûts engagés aux différentes étapes des projets sont admissibles ou non.

Nous concluons à la lumière de ces constatations que la Ville laisse beaucoup de flexibilité et de marge de manœuvre à la Société dans la réalisation de ses projets. Conséquemment, celle-ci laisse place à beaucoup d'interprétation permettant ainsi à la Société d'utiliser pratiquement la totalité des enveloppes budgétaires. Ceci amène, à l'occasion, la Société à négocier les coûts admissibles à la pièce.

Nous avons comparé des conventions de même nature émises par le MCCQ et nous constatons que ce dernier limite les coûts admissibles à chaque étape de réalisation du projet. Le MCCQ est plus strict dans ses directives et ses paramètres et impose une période précise pendant laquelle les coûts doivent être engagés. Ceci nous apparaît une bonne pratique à mettre en place.

Bonification à l’initiative de la Société du musée d’archéologie et d’histoire de Montréal, Pointe-à-Callière des projets impliquant une augmentation des coûts des contrats initiaux

Dans le cadre de nos travaux, nous avons demandé des explications concernant les augmentations significatives de coûts entre le montant initial et le dernier montant révisé des contrats de fournisseurs, qui ne sont pas des dépassements de coûts dus à des impondérables ou à des situations spécifiques. Nous avons recensé deux contrats pour lesquels des bonifications aux projets initiaux ont été apportées subséquemment.

Le tableau suivant présente le montant initial et le montant révisé pour deux mandats octroyés dans le cadre des projets financés par la Ville.

TABLEAU 4

Bonification des projets

Projets	Contrats	Mandat	Montant initial	Montant révisé	Augmentation en %
Fort de Ville-Marie	FVM-042	Services en muséographie	850 000\$	1 406 229\$	65 %
PTI 2016-2018 Multimédia	REP-MULTI-001 et 002	Renouvellement du spectacle multimédia	3 000 000\$	3 299 000\$	10 %

Le Service n’a pas donné d’approbation, de quelque forme que ce soit, sur la bonification des projets, ces montants ont été imputés au montant global subventionné. Le Service nous a informés qu’il n’était pas au courant des ajustements dans les projets, même si celui-ci a eu de nombreuses rencontres avec la Société. De plus, aucune documentation n’est disponible au Service.

3.1.2. Admissibilité des coûts engagés par la Société du musée d’archéologie et d’histoire de Montréal, Pointe-à-Callière selon les termes des conventions de subvention

Utilisation des fonds des conventions de subvention pour le Fort de Ville-Marie et le Collecteur William

Les documents obtenus lors de nos travaux (contrats signés avec les entrepreneurs généraux, les architectes et les ingénieurs) ne permettent pas de différencier les coûts réels entre le projet du Fort de Ville-Marie et le projet du Collecteur William. La Société a réparti les coûts selon le prorata des coûts budgétés pour chacun d’eux. En fait, les factures étaient

imputées entièrement au projet du Fort de Ville-Marie et réparties au projet Collecteur William en fin d'année au prorata du budget.

En effet, nous avons constaté que la Société n'a pas tenu une comptabilité distincte pour ces deux projets et que par conséquent, elle n'a pas respecté les clauses des deux conventions de subvention, lesquelles sont précises à cet égard. Le gestionnaire de projet n'a pas pris en considération cette clause prévue à la convention de subvention respective signée pour chaque projet. Ces projets devaient donc être traités séparément aux fins de la comptabilisation aux livres de la Société. Par conséquent, celle-ci aurait dû exiger des entrepreneurs généraux une facturation distincte (un décompte progressif) sur les travaux de construction réalisés pour chaque projet. La Société aurait ainsi pu répartir les coûts communs entre les deux projets selon le poids des coûts de construction directs pour chacun. Pour d'autres contrats, l'enregistrement des coûts réels était facilement identifiable pour chaque projet, cependant ceux-ci ont également été répartis en fonction du budget.

Le tableau suivant présente les données financières de ces deux projets provenant des livres comptables de la Société et des rapports de coûts transmis au Service.

TABLEAU 5

Données financières des projets

Projets	Source	Subvention convention	Subvention d'une autre source	Coûts engagés	Surplus (Déficit)
Fort de Ville-Marie	Livres comptables au 31 décembre 2019 ^[a]	18 009 470 \$	1 000 000 \$	17 848 544 \$	1 160 926 \$
Collecteur William		12 519 832 \$	0 \$	13 132 733 \$	(612 901) \$
Fort de Ville-Marie	Rapport de coûts du 3 juin 2020 ^[b]	18 009 470 \$	1 000 000 \$	18 476 892 \$	532 578 \$
Collecteur William		12 519 832 \$	0 \$	12 995 782 \$	(475 950) \$
Fort de Ville-Marie	Rapport de coûts du 3 février 2021 ^[b]	18 009 470 \$	1 000 000 \$	17 980 506 \$	1 028 964 \$
Collecteur William		12 519 832 \$	0 \$	12 998 294 \$	(478 462) \$
Fort de Ville-Marie	Rapport de coûts du 19 février 2021 ^[b]	18 009 470 \$	0 \$	17 693 858 \$	315 612 \$
Collecteur William		12 519 832 \$	0 \$	12 300 814 \$	219 018 \$

^[a] Les montants sont cumulatifs depuis le début de ces projets et proviennent des livres comptables de la Société au 31 décembre 2019.

^[b] Soldes selon une version de rapport final de coûts déposée par la Société au Service.

Comme indiqué à l'article 5.3.3 de la convention de subvention pour le Collecteur William, la

Société doit assumer l'entière responsabilité financière liée à la réalisation du Projet, incluant tout dépassement des coûts y étant lié, le cas échéant, la Ville n'assumant aucune responsabilité à cet égard, et ne pouvant en aucun cas être tenue de verser un montant supérieur au montant total de la contribution financière.

La version du 3 juin 2020 du rapport de coûts indique un transfert de 136 951\$ de coûts du Collecteur William au Fort de Ville-Marie et un montant budgétisé de 500 000 \$ pour le nouveau projet de billetterie. En date du présent rapport, aucune approbation n'avait été émise par les instances pour ce nouveau projet.

Subséquemment, la Société a modifié le rapport initial afin de retirer le montant de 500 000 \$ dans sa version amendée du rapport de coûts daté du 3 février 2021, afin de présenter uniquement les coûts des 2 projets.

Un deuxième rapport de coût amendé a été soumis à la Ville par la Société en date du 19 février 2021. Dans ce deuxième rapport amendé, la Société a présenté distinctement tous les coûts rattachés à la subvention d'une autre source. Ce nouveau rapport amendé indique que la subvention a servi à financer des coûts pour les deux projets, alors qu'elle a été accordée uniquement pour le projet du Fort de Ville-Marie, selon l'information obtenue.

Cette façon de faire ne permet pas à la Ville de connaître le surplus ou le déficit réel de chaque projet subventionné et ainsi obtenir le remboursement des sommes non dépensées comme prévoient les conventions de subvention.

Utilisation des fonds de la convention de subvention pour le PTI 2016-2018

Le tableau suivant illustre les projets du PTI 2016-2018. Ce dernier a pour but de faire ressortir les surplus ou les déficits pour chacun des projets analysés. À la lumière des informations présentées ci-dessous, nous constatons que la Société a utilisé les surplus de deux projets du PTI, soit le remplacement des équipements technologiques et muséographiques et le remplacement des installations d'accueil et de services au public, pour financer d'autres projets inscrits au PTI. Bien que la convention ne le spécifie pas, le Service nous a informés qu'il est strictement interdit d'utiliser les fonds d'un projet dans le but d'en financer un autre dans le cadre d'un PTI sans approbation écrite de la Direction générale de la Ville ou du DG adjoint de la Qualité de vie à la Ville.

TABLEAU 6

Utilisation des sommes entre les projets du PTI 2016–2018

Projets	Subvention convention	Subventions autres sources	Données financières	Coûts engagés	Surplus (Déficit)
Renouveler le spectacle multimédia	2 500 000 \$	1 800 000 \$	Livres comptables au 31 décembre 2019 ^[a]	4 695 251 \$	(395 251) \$
			Rapport de coûts du 6 août 2020 ^[b]	4 734 656 \$	(434 656) \$
Remplacer une partie des expositions permanentes	2 500 000 \$	0 \$	Livres comptables au 31 décembre 2019 ^[a]	2 665 879 \$	(165 879) \$
			Rapport de coûts du 6 août 2020 ^[b]	2 686 799 \$	(186 799) \$
Sécurité du public et système d'annonce publique	100 000 \$	0 \$	Livres comptables au 31 décembre 2019 ^[a]	108 576 \$	(8 576) \$
			Rapport de coûts du 6 août 2020 ^[b]	108 576 \$	(8 576) \$
Remplacer les équipements technologiques et muséographiques (300 000) \$	1 200 000 \$	0 \$	Livres comptables au 31 décembre 2019 ^[a]	570 287 \$	629 713 \$
			Rapport de coûts du 6 août 2020 ^[b]	571 414 \$	628 586 \$
Total – Livres comptables	6 300 000 \$	1 800 000 \$		8 039 993 \$	60 007 \$
Total – Rapport de coûts				8 101 445 \$	(1 445) \$

^[a] Les montants sont cumulatifs depuis le début de ces projets et proviennent des livres comptables de la Société au 31 décembre 2019.

^[b] Soldes selon le rapport final de coûts déposé par la Société au Service.

Nous avons effectivement constaté que la Société a compensé les déficits de trois projets en utilisant le surplus de deux projets, lui permettant ainsi de conserver l'ensemble de l'enveloppe budgétaire dédiée aux expositions permanentes. Toutefois, le Service n'a pas préalablement constaté cette situation et n'a pas avisé la Société que cette pratique n'est pas acceptable pour la Ville. Une telle interdiction devrait être intégrée dans toute convention de subvention de cette nature.

La Société indiquait dans son document du PTI 2016-2018 que le renouvellement du spectacle multimédia nécessitait un budget de 3 500 000\$. Le Service devrait valider les besoins et les autres sources de financement disponible de la Société afin de conclure si la Ville doit nécessairement subventionner l'ensemble des projets.

Nous constatons également que les coûts enregistrés dans les livres comptables de la Société diffèrent de ceux présentés à la Ville comme démontré au tableau précédent.

Utilisation des fonds de la convention de subvention pour le projet de Fouilles archéologiques PDY

Le tableau suivant présente les données financières de ce projet provenant des livres comptables de la Société et des rapports de coûts transmis au Service.

TABLEAU 7

Données financières du projet – Fouilles archéologiques PDY

Données financières	Subvention convention	Subvention versée	Coûts engagés	Surplus (Déficit)
Livres comptables au 31 décembre 2019 ^[a]	6 000 000\$	5 450 000\$	3 171 805\$	2 278 195\$
Rapport du 16 décembre 2020 déposé à la Ville ^[b]	6 000 000\$	5 450 000\$	3 601 258\$	1 848 742\$

^[a] Les montants sont cumulatifs depuis le début de ces projets et proviennent des livres comptables de la Société au 31 décembre 2019.

^[b] Soldes selon le dernier rapport de coûts déposé par la Société au Service.

La Société a informé la Ville que les 2 derniers versements de 500 000\$ et de 50 000\$ devant être versés au plus tard le 1^{er} août 2018 et le 1^{er} mars 2019 selon la convention n'étaient plus nécessaires. À ce jour, la Ville n'a pas fait les deux versements, mais n'a pas encore récupéré les sommes versées en surplus pour ce projet.

Le rapport final des archéologues a été daté de décembre 2018. Selon la convention, le projet devait se terminer au plus tard le 1^{er} mars 2019. Or, comme démontre le tableau suivant, des coûts ont été imputés subséquemment par la Société à ce projet et aucun remboursement n'a été effectué ni exigé par la Ville pour la portion inutilisée.

Nous avons constaté que ces coûts ont été engagés pour le projet de Fouilles archéologiques PDY, subséquemment au calendrier prévu à l'annexe 2 de la convention de subvention approuvée soit:

- des coûts engagés en 2020 et estimés pour 2021 (selon le rapport de coûts du 16 décembre 2020) pour des services professionnels concernant le développement ou la mise en valeur de la Place d'Youville (2020 – 110 860 \$ et 2021 – 301 884 \$ (estimation));
- les coûts relatifs aux expositions artistiques et à la muséographie engagés après que les fouilles archéologiques soient terminées (2018 – 191 451 \$, 2019 – 156 878 \$, 2020 – 44 282 \$ et 2021 – 125 000 \$ (estimation));
- des coûts estimés pour 2021 de 282 000 \$ sous la rubrique publication, de 590 000 \$ relatif à une exposition nommée Montréal Capital et de 20 000 \$ pour la remise en état du site.

Admissibilité des coûts du personnel interne à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière dans les projets

La Société n'a pas de procédure documentée et approuvée concernant l'enregistrement des coûts du personnel de la Société dans les projets. Ces coûts devraient être précisés dans les conventions de subvention par exemple les postes, les taux horaires et la documentation requise pour les heures imputées aux projets. Celle-ci devrait être appliquée de façon systématique, afin de mieux refléter le coût réel des projets en termes de gestion de ceux-ci par la Société.

Sans documentation adéquate concernant ces coûts, nous concluons que le Service ne peut pas ou peut difficilement déterminer s'ils sont engagés dans le cadre des conventions de subvention.

De plus, nous avons retracé un montant de 272 854 \$ de charges salariales imputées dans les projets du Fort de Ville-Marie et du Collecteur William pour les années 2015 à 2017 en dépit du fait qu'un organisme indépendant était responsable de la gestion complète de ceux-ci. Nous n'avons pas retracé de justificatif et de politique à cet égard.

Les différents faits constatés démontrent l'importance de revoir les conventions de contribution afin de préciser les coûts admissibles et de limiter la participation financière de la Ville, notamment lorsque d'autres sources de financement contribuent à la réalisation des projets.

3.1.3. Date limite pour la réalisation des projets selon les conventions et les modes de versement

Lorsqu'une unité d'affaires met en œuvre les orientations approuvées par l'administration municipale, elle doit en suivre les progrès, les évaluer périodiquement et en rendre compte. Des mécanismes de reddition de comptes doivent être mis en place pour que des décisions éclairées soient prises au moment opportun et que l'unité d'affaires ne soit pas mise devant le fait accompli.

Nous avons compilé dans le tableau suivant les dates limites pour la réalisation des projets des conventions de subvention et le mode de versement des fonds des projets sélectionnés dans le cadre de nos travaux. Nous avons compilé les coûts engagés durant la durée des conventions et ceux engagés après la fin de celles-ci. Nous avons constaté que la Société a engagé des coûts après la fin des conventions de subvention des projets ayant fait l'objet de tests pour un montant total de plus de 2,8M\$ sur 44,2M\$.

Nous avons communiqué avec le Service, afin de savoir si une prolongation a été approuvée par les instances décisionnelles de la Ville pour l'ensemble des conventions de subvention. Le Service nous a informés qu'il donne verbalement leur approbation pour la prolongation de celles-ci dans le cadre des rencontres de suivis avec la Société. Donc, aucun avenant n'a été rédigé et approuvé et il n'existe aucune documentation concernant une approbation écrite du Service.

Nous sommes d'avis que les demandes de prolongation auraient dû être approuvées par le CM, car seul celui-ci a l'autorité de modifier les articles des conventions de subvention afin de les prolonger ou d'augmenter l'engagement financier.

De plus, nous avons constaté que les conventions de subvention précisent une date limite pour la réalisation des projets et que les coûts engagés après celle-ci ne sont pas admissibles et qu'ils doivent être remboursés à la Ville selon les termes des conventions de subvention. La situation exige l'approbation d'avenants, afin d'éviter que la Société soit dans l'obligation de remettre les sommes non dépensées à la Ville. Faisant suite à notre analyse, nous constatons que ces clauses ne sont pas respectées et n'ont pas fait l'objet d'un suivi approprié.

TABLEAU 8

Coûts engagés durant et après la durée des conventions au 31 décembre 2019

Projets	Date limite	Mode de versement	Subvention totale ^[a]	Coûts engagés			Surplus (Déficit)
				Durant	Après	Total ^[b]	
Fort de Ville-Marie	30 décembre 2018	Avancement	19 009 470\$	16 727 876\$	1 120 668\$	17 848 544\$	1 160 926\$
Col-lecteur William	30 décembre 2018	Avancement	12 519 832\$	13 138 590\$	(5 857)\$	13 132 733\$	(612 901)\$
PTI 2016-2018	31 janvier 2019	Calendrier	3 800 000\$	2 857 064\$	487 678\$	3 344 742\$	455 258\$
Multi-média	31 mars 2019	Calendrier	4 300 000\$	4 050 290\$	644 962\$	4 695 252\$	(395 252)\$
Archéo-lab	1 ^{er} juin 2018	Calendrier	500 000\$	355 470\$	145 014\$	500 484\$	(484)\$
Fouilles archéologiques PDY	1 ^{er} mars 2019	Calendrier	6 000 000\$	2 742 963\$	428 842\$	3 171 805\$	2 828 195\$
PTI 2018-2020	31 janvier 2021	Calendrier	4 160 000\$	1 514 245\$	0\$	1 514 245\$	2 645 755\$
Total			50 289 302\$	41 386 498\$	2 821 307\$	44 207 805\$	

[a] Les montants incluent les financements en provenance d'autres sources.

[b] Les montants sont cumulatifs depuis le début de ces projets et proviennent des livres comptables de la Société au 31 décembre 2019.

Nous avons constaté que les déboursés pour certains projets sont effectués selon un mode de versement établi par un calendrier de paiement impliquant que la Société reçoit les sommes de la Ville systématiquement sans devoir remettre les documents supportant les coûts engagés sur une base régulière. La reddition de comptes s'effectue subséquemment soit à la réception des rapports de coûts émis par la Société, conséquemment, la Ville est mise devant le fait accompli, puisque les sommes ont déjà été dépensées.

3.1.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de la culture de revoir les conventions de contributions, afin de préciser ses exigences à l'égard des coûts admissibles aux différentes activités à financer, ainsi qu'aux limites des coûts admissibles, pour chacune des étapes du projet.

3.1.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec le Service des affaires juridiques, de revoir les gabarits des conventions de subvention pour les projets d'importance, afin d'inclure les clauses suivantes permettant notamment :

- de restreindre la transférabilité des fonds d'un projet à l'autre;
- d'indiquer que toute subvention reçue par d'autres sources réduit les coûts supportés par la Ville de Montréal;
- d'obtenir des rapports de coûts finaux audités par un auditeur indépendant pour des projets d'importance financés par la Ville de Montréal.

3.1.3.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de revoir le mode de versements des subventions pour les projets d'importance afin de faciliter l'analyse des coûts admissibles sur une base régulière et d'effectuer un suivi en temps opportun.

3.1.3.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de la culture de valider que les coûts imputés correspondent aux coûts admissibles selon les conventions de contribution pour des projets et que les pièces justificatives supportant les rapports de coûts soient détaillées.

3.1.3.E. Recommandation

Nous recommandons au Service de la culture que tout changement jugé nécessaire dans un ou plusieurs articles des conventions de subvention fasse l'objet d'un addenda et soit documenté dans un sommaire décisionnel et approuvé par les instances appropriées.

3.2. Redditions de comptes produites et déposées selon les termes des conventions de subvention

Nous nous sommes assuré que la reddition de comptes financière prévue aux conventions de subvention était respectée pour l'ensemble des projets testés. Dans le tableau suivant, nous présentons un portrait de la reddition de comptes financière déposée pour les projets testés.

TABLEAU 9

Portrait des redditions de comptes financières

Projets	Reddition de comptes exigée par la convention	Reddition de comptes obtenue ^[b]	Conforme à la convention
Fort de Ville-Marie	Tous les documents en lien avec les travaux de construction, conventions, rapports, plans, devis, décomptes progressifs, pièces justificatives, factures, certificats de l'ingénieur ou de l'architecte attestant de l'exécution des travaux	Une lettre de demande de versement accompagnée de rapports financiers (budgétaire et suivi des factures et des paiements des fournisseurs)	Oui
Collecteur William			Oui
PTI 2016-2018	Reddition de comptes doit être remise au plus tard le 1 ^{er} décembre de chaque année (1 ^{er} novembre au 31 octobre)	Rapport non trouvé au 31 octobre 2017	Non
Multimédia		Rapport détaillé ^[a] au 31 octobre 2018 Rapport détaillé ^[a] au 31 décembre 2019	Non
Archéolab	Reddition de comptes doit lui être remise au plus tard le 1 ^{er} décembre de chaque année (1 ^{er} novembre au 31 octobre)	Rapport détaillé ^[a] en juin 2019	Oui
Fouilles archéologiques PDY	Reddition de comptes doit lui être remise au plus tard le 1 ^{er} décembre de chaque année (1 ^{er} novembre au 31 octobre)	Rapport détaillé ^[a] au 31 octobre 2017 Rapport non trouvé – 31 octobre 2018 Rapport non trouvé – 31 octobre 2019 Rapport détaillé ^[a] au 16 décembre 2020	Non

Projets	Reddition de comptes exigée par la convention	Reddition de comptes obtenue ^[b]	Conforme à la convention
PTI 2018-2020	Reddition de comptes doit lui être remise au plus tard le 31 janvier de chaque année (année financière)	Rapport détaillé ^[a] au 31 décembre 2018 Rapport sommaire au 31 décembre 2019	Oui

^[a] Les coûts sont présentés par compte de projet et par étapes de projet déterminées par la Société (p. ex. la planification et l'organisation, les services professionnels, divers). Le rapport présente les informations suivantes rattachées aux factures payées: le numéro, la date, le nom du fournisseur, le montant, le numéro de chèque et le numéro de bon de commande (BC).

^[b] Nous avons obtenu du Service les rapports de coûts produits et déposés par la Société.

Nous constatons, à la suite de l'analyse des documents obtenus, que la reddition de comptes exigée pour trois projets n'a pas toujours été produite selon les termes des conventions de contribution.

Or, la Société a le champ libre concernant le contenu des rapports de coûts, le Service n'imposant pas de directives précises sur le contenu de ceux-ci.

3.2.1. Reddition de comptes pour les projets du Fort de Ville-Marie et du Collecteur William

Comme le démontre le tableau 5, nous avons obtenu du Service 3 versions différentes du rapport sommaire final de coûts pour les projets du Fort de Ville-Marie et du Collecteur William. Force est de constater que la Société a changé d'idée plus d'une fois sur la présentation des coûts engagés et des contributions obtenus dans son rapport sommaire final de coûts. Ces projets se sont finalisés au 31 décembre 2019.

Comme présenté à la section 3.1.2., la Société a réalloué les chiffres de son rapport, afin de préciser l'utilisation, et par conséquent, lui permettant de conserver la totalité de l'enveloppe budgétaire des 2 projets. Nous nous questionnons sur la fiabilité des données financières de ce rapport, compte tenu du fait que plusieurs versions amendées ont été présentées par la Société et que les données financières ne concordent pas avec les livres de la Société.

Durant la période visée par nos travaux, le Service était en processus de rédaction d'un avenant et d'un sommaire décisionnel pouvant permettre l'utilisation du surplus net entre les deux projets. L'avenant était rédigé en vue d'amender la convention de subvention du projet du Collecteur William, cependant nous avons constaté que ce dernier était à l'origine de la situation déficitaire comme présenté au tableau 5. Par la suite, la Société a déposé un rapport sommaire de coûts amendé au 19 février 2021.

Le Service nous a informés qu'il n'avait pas été mis au fait que la Société avait obtenu un financement additionnel. Il n'y avait pas de documentation concernant la subvention de 1 000 000 \$ obtenue d'une autre source pour le projet du Fort de Ville-Marie dans les dossiers du Service et qu'il n'était pas au courant de celle-ci avant d'avoir eu le premier rapport sommaire de coûts de ces 2 projets.

Chaque subvention devrait faire l'objet d'un rapport de coûts distinct audité afin d'avoir un portrait financier juste.

L'analyse et l'interprétation des rapports de coûts nécessitent une expertise financière ou comptable. La consultation de professionnels dans ces domaines permettrait de soulever des questions pertinentes et d'effectuer un meilleur suivi des rapports de coûts qui sont soumis. Dans le cadre de rapports d'audit antérieurs, nous avons soulevé les mêmes constats.

3.2.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de la culture de revoir les exigences en matière de reddition de comptes, afin d'obtenir sur une base régulière l'information lui permettant d'apprécier la réalisation par projet incluant les coûts assumés par la Ville de Montréal.

3.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de la culture d'exiger d'être informé de l'obtention de toutes autres sources de financement pour les projets que la Ville de Montréal subventionne.

3.2.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de la culture de s'assurer que les personnes impliquées dans le suivi du volet financier des conventions pour les projets importants possèdent l'expertise requise ou de s'adjuger d'une expertise externe à cet égard.

3.3. Conformité à la *Politique de gestion contractuelle* de la Ville de Montréal

Depuis le 1^{er} janvier 2018, le projet de *Loi no 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)* a modifié la portée de certains articles dans la LCV. Le législateur voulait ainsi élargir la définition d'un organisme municipal aux fins de l'application des règles contractuelles par l'article 75 de ce projet de loi dont l'entrée en vigueur était fixée au 1^{er} janvier 2018.

Dorénavant, tout organisme municipal correspondant à l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes, doit se soumettre aux règles contractuelles des municipalités lorsque :

- la majorité des administrateurs sont obligatoirement nommés par une ou plusieurs municipalités;
- l'organisme est, en vertu de la loi, un mandataire ou un agent d'une municipalité;
- le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par une municipalité;
- l'organisme est financé à plus de 50 % par une ou plusieurs municipalités, et que ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1M\$.

Tout autre organisme déterminé par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire peut également se voir assujettir aux règles contractuelles municipales.

Conséquemment à ces nouvelles dispositions et considérant que la Société est financée à plus de 50 % par la Ville et que ses revenus annuels sont supérieurs à 1M\$, elle est donc tenue de respecter cette disposition.

De plus, bien que cette disposition soit en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, la Société était déjà tenue de respecter la *Politique de gestion contractuelle* de la Ville par le biais des conventions de subvention qu'elle a signées pour les projets du Fort de Ville-Marie et le Collecteur William. Pour les autres projets, la *Politique de gestion contractuelle* est inscrite aux « Attendu que » des conventions et celle-ci est acheminée par courriel à la suite de la signature des conventions ou est jointe en annexe.

Le Service n'a effectué aucune validation afin de s'assurer que la Société ait respecté la *Politique de gestion contractuelle de la Ville*. Celui-ci n'a donc examiné aucun contrat, afin d'évaluer la conformité du processus d'appel d'offres pour les contrats importants. Le Service ne s'assure pas, par le biais de sa reddition de comptes, que la Société respecte l'entièreté des conventions de subvention signées. Ainsi, aucun avis de défaut n'a été signifié à la Société.

3.3.1. Fixation des prix ou d'un prix minimal dans les appels d'offres

Afin de nous assurer que la Société respectait la *Politique de gestion contractuelle* comme prescrit dans les conventions de contribution signées avec le Service, nous avons procédé à une sélection de tests et avons analysé le processus d'appel d'offres.

Nous avons constaté que la Société a fixé le prix dans le bordereau de soumission de prix ventilé dans 9 appels d'offres publics pour des services professionnels en réalisation, design artistique et fabrication muséographique pour un total de 8 055 000 \$ en contrats. Cette situation représente une exigence inédite dans le domaine contractuel municipal.

Le fait de fixer le prix dans les appels d'offres ne garantit pas plus de qualité ou de travail de la part du fournisseur au meilleur prix. Il est difficile de voir si la Société a obtenu le meilleur rapport qualité-prix dans cette exigence particulière. Pour ces contrats, le contribuable n'a pas pu bénéficier du jeu de la libre concurrence dans ces marchés.

Le tableau suivant expose les appels d'offres publics examinés pour des services professionnels relatifs au design artistique et à la muséologie pour lesquels les prix ont été fixés.

TABLEAU 10

Appels d'offres publics pour lesquels la Société a fixé le prix pour les soumissionnaires

Projets	Description du mandat	Numéro dans le SÉAO	Prix fixé
PTI 2016-2018 Multimédia	Renouvellement du spectacle multimédia	MULTI01 / 1047039	3 000 000 \$
PTI 2018-2020	Réalisation, design artistique et fabrication muséographie	2018-MUSEO DESIGN-EXPOEP / 1215995	1 700 000 \$
PTI 2016-2018 Multimédia	Services professionnels en muséographie	EXPOPERMPACO2 / 1074935	1 200 000 \$
Fort Ville-Marie	Services en muséographie	PAC-QIM-FVM-MUSÉOGRAPHIE / 870008	850 000 \$
Collecteur William	Services de design artistique en muséographie	PAC-QIM-FVM-MUSEO-CW / 892653	450 000 \$
PTI 2018-2020	Services de design artistique et fabrication muséographie	2019-MUSEO DESIGN-EXPOPC / 1279624	280 000 \$
PTI 2016-2018 Multimédia	Services de design artistique et fabrication muséographie	2018-DESIGN-MAQUETTES / 1165366	250 000 \$

Projets	Description du mandat	Numéro dans le SÉAO	Prix fixé
Fouilles archéologiques PDY	Design artistique et muséographique pour une exposition extérieure	2018-MUSEO EXT-PCU/MSA / 1149580	170 000 \$
Fouilles archéologiques PDY	Design artistique et muséographique pour une exposition extérieure	2019-MUSEO EXT-PCU/MSA / 1242138	155 000 \$
Total			8 055 000 \$

Dans le cadre de nos travaux, nous avons obtenu le contrat du fournisseur concernant le mandat du renouvellement du spectacle multimédia pour 3 000 000 \$. Nous avons obtenu le tableau détaillé des étapes de projet, l'une des étapes est intitulée « Liste des équipements », elle indique que celui-ci devait produire une liste finale des équipements et des technologies pour l'ensemble du multimédia pour la somme de 622 500 \$ pour l'achat d'équipements qui ont totalisé environ un 1 000 000 \$.

Les livrables exigés de cette étape sont les suivants :

- Une liste détaillée de tous les éléments audio, techniques et technologiques nécessaires et leur application. Cette liste doit inclure des informations détaillées sur les équipements et technologies retenues (p. ex. la longévité, la garantie);
- Les prix de deux fournisseurs pour les équipements;
- Si des équipements impliquent des travaux particuliers, ceux-ci devront être identifiés.

La Société a obtenu la liste en question, qui tient sur deux pages, sans les éléments suivants spécifiés dans les livrables :

- des informations détaillées sur les équipements et technologies retenues (p. ex. la longévité, la garantie);
- des prix de deux fournisseurs pour les équipements et la description des travaux particuliers pour des équipements les requérant.

Nous avons également obtenu le contrat du fournisseur concernant le mandat de renouvellement d'une partie des expositions permanentes pour 1 200 000 \$. Nous avons obtenu le tableau détaillé des étapes de projet, l'une des étapes est intitulée « Liste préliminaire d'équipements », elle indique que celui-ci devait produire une liste préliminaire des équipements qui devra être fournie au Musée pour la somme de 240 000 \$.

La Société a obtenu la liste en question sans autre document pour justifier les travaux effectués pour produire cette liste. Cette dernière tient sur deux pages et les éléments apparaissant sont très sommaires.

Ces deux derniers constats illustrent que la Société n’a probablement pas obtenu le meilleur prix pour les services rendus ou que la ventilation des étapes du projet ne reflète pas le coût des services identifiés. Il s’agit d’une conséquence directe de la fixation du prix des contrats par la Société.

La Société a également fixé le prix minimal dans le bordereau de soumission de prix ventilé dans quatre appels d’offres publics pour des services professionnels en architecture et en ingénierie (électrique, mécanique, civil, structure). Ces appels d’offres sont présentés dans le tableau suivant. Cette situation représente également une exigence inédite dans le domaine municipal.

TABLEAU 11

Appels d’offres publics pour lesquelles la Société du musée d’archéologie et d’histoire de Montréal, Pointe-à-Callière a fixé le prix pour les soumissionnaires

Projets	Description du mandat	Numéro dans le SÉAO	Prix fixé
Fort de Ville-Marie Collecteur William	Services professionnels en architecture	PAC-QIM-FVM-ARCHI / 814498	100% ^{[a][b]}
Fort de Ville-Marie Collecteur William	Services professionnels en génie mécanique et électrique	PAC-QIM-FVM-MEC-ELE / 821765	100% ^{[a][c]}
Fort de Ville-Marie Collecteur William	Services professionnels en génie civil et de structure	PAC-QIM-FVM-CIV-STR / 817586	100% ^{[a][c]}
Fort de Ville-Marie Collecteur William	Services professionnels en architecture	S/O – Contrat gré à gré	100% ^[a]

^[a] Selon le « Tarif d’honoraires pour des services professionnels fournis au gouvernement par des architectes ou des ingénieurs ».

^[b] Article 6.3 du document de l’appel d’offres: « Afin d’obtenir la meilleure expertise possible et d’assurer des honoraires adéquats pour des services de grande qualité, le taux proposé par le soumissionnaire ne peut pas être inférieur à 100 % du « Tarif d’honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des architectes » assurant ainsi les honoraires minimums. Toute soumission inférieure à 100 % sera automatiquement rejetée ».

^[c] Article 6.4 du document de l’appel d’offres: « Afin d’obtenir la meilleure expertise possible et d’assurer des honoraires adéquats pour des services de grande qualité, le taux proposé par le soumissionnaire ne peut pas être inférieur à 100 % du « Tarif d’honoraires pour des services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs » assurant ainsi les honoraires minimums. Toute soumission inférieure à 100 % sera automatiquement rejetée ».

Nous sommes d’avis que cette pratique ne garantit pas nécessairement la meilleure expertise, un service de meilleure qualité et l’évitement d’extras de la part du fournisseur.

Nous avons relevé que le BIG dans un rapport de 2015 soulevait également des réserves importantes quant à l’usage d’un prix minimal. Dans le cadre de son rapport, il soulignait notamment :

«...a imposé des exigences inusitées dans le monde municipal, ce qui a pour effet de mettre à mal la liberté de concurrence, l’égalité des chances et l’obtention du meilleur produit au meilleur prix».

« Certains allégueront que les règles établies par le législateur ont eu une incidence sur la qualité des services professionnels rendus. Ce point de vue ne peut justifier en aucun cas l’exigence de critères qui ont pour effet de satisfaire cette vision et ainsi de contourner les objectifs souhaités par le législateur, soit l’obtention du meilleur rapport qualité-prix pour les contribuables ».

Tout comme le BIG, nous nous étonnons que la recherche de la meilleure expertise, le meilleur service de qualité et l’évitement d’extras de la part du fournisseur soient garantis par cette exigence.

De plus, la *Politique de gestion contractuelle*¹⁰ de la Ville ni les encadrements administratifs ne permettent pas la fixation de prix d’un contrat. Or, la Société était tenue de suivre les exigences de cette politique.

3.3.2. Gestion des projets : Fort de Ville-Marie et Collecteur William

Pour la réalisation des projets du Fort de Ville-Marie et du Collecteur William, une convention de donneur d’ouvrage¹¹ déléguée a été signée entre la Société et le Quartier international de Montréal¹² (Société AGIL OBNL)¹³ le 18 novembre 2014. Cette convention comportait des honoraires de 1 207 281\$ et couvrait la période d’octobre 2014 à septembre 2017. Cette période a été prolongée jusqu’en décembre 2017 en vertu d’un avenant signé à cet effet le 1^{er} octobre 2017 pour un montant de 61 099\$.

¹⁰ La *Politique de gestion contractuelle* est devenue le *Règlement sur la gestion contractuelle*.

¹¹ Le donneur d’ouvrage délégué octroie les contrats et paie l’ensemble des factures du projet (fournisseurs, professionnels et entrepreneurs) et refacture ces coûts à la Société.

¹² Le QIM est un organisme à but non lucratif privé. Il a pour mission de concevoir, promouvoir et réaliser des projets d’aménagement urbain et des projets d’architecture à caractère public. Le conseil d’administration (CA) est composé de membres qui sont issus principalement du secteur privé.

¹³ Selon des lettres patentes délivrées par le Registraire des entreprises du Québec le 8 octobre 2015, le nom de QIM a été changé pour Société AGIL OBNL (Société AGIL) à la demande de ses administrateurs.

Dans le cadre de nos tests pour l'année financière 2017, nous avons sélectionné une facture du fournisseur « Société AGIL OBNL ». Nous avons de plus consulté un rapport publié par le BIG concernant des contrats similaires octroyés à cet organisme par une société paramunicipale.

Mandat de donneur d'ouvrage délégué confié par la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

Voici des extraits de la recommandation d'octroi de contrat préparée et approuvée par la Direction générale:

«...il est recommandé d'octroyer un mandat de donneur d'ouvrage délégué à QIM pour la gestion du projet de mise en valeur des vestiges du fort Ville-Marie/collecteur William, dont le budget de construction est estimé à 28 581 460\$, pour un montant d'honoraires équivalent à 4,224% du budget de construction, soit la somme forfaitaire de 1 207 281\$, montant conforme au budget»;

«Le Musée a négocié un montant d'honoraires de 4,224% du budget de construction évalué à 28 581 460\$, ce qui représente un tarif conforme au prix du marché, et comprend la gestion des travaux, la gestion des budgets et des échéanciers, le contrôle qualité, l'octroi des mandats ainsi que la gestion financière et administrative, incluant les redditions de compte mensuelles à la Ville et au Musée, pour l'ensemble du projet»;

«Afin de réaliser ce projet, le conseil d'administration du 30 septembre 2014 a approuvé, conformément à la Loi sur les cités et villes (Art. 573.2.1) et à la Politique de gestion contractuelle de la Ville, l'octroi du mandat de gestion du projet de gré à gré à QIM, OBNL spécialisé en construction urbaine et accrédité par la Ville».

Nous avons constaté que le QIM a lancé des appels d'offres afin de mandater des entreprises commerciales pour réaliser l'entièreté de ces deux projets. Ces entreprises ont à leur tour facturé la Société en fonction du degré d'avancement de leurs travaux ou selon des modalités de paiement.

Donc, la Société aurait dû procéder par appel d'offres public en vertu du principe général édicté à l'article 573 de la LCV. La Société ne pouvait pas profiter de l'exception du paragraphe 2.1 de l'article 573.3 pour conclure un tel contrat de gré à gré avec le QIM, même s'il possède le statut d'organisme à but non lucratif.

De même, les honoraires du QIM ont été établis sur une base mensuelle et non selon le degré d'avancement du projet. La facturation mensuelle du QIM ne comprend aucun détail, elle s'effectue selon un calendrier de débours automatique.

Le Service était au fait de la problématique du mode de fonctionnement relatif à ce fournisseur, puisqu'il avait lui-même mis fin le 8 octobre 2015 à une convention similaire qu'il avait avec ce dernier dans le cadre du projet « Quartier des spectacles ». Le BIG a émis un rapport en mars 2015 avec des constatations similaires.

Nous avons aussi constaté qu'à la demande du Service en 2015, le rôle du QIM a changé pour celui de gestionnaire de projet¹⁴ alors qu'aucune modification n'a été apportée au contrat ni qu'aucun avenant ne soit signé.

Le projet s'est conclu en termes de coûts en décembre 2019, après la signature de la quittance avec l'entrepreneur général à la suite d'un litige. La dernière facture du QIM transmise à la Société date de décembre 2017. Cependant, les travaux liés à ce projet n'étaient pas terminés. La Société a embauché une employée en janvier 2018 de la Société AGIL, afin de poursuivre la gestion du projet.

Sur la base des constatations présentées ci-dessus, nous nous questionnons sur le fait que les honoraires ont été jugés admissibles par le Service considérant que :

- la facturation émise par le QIM et la Société AGIL comportait très peu de détails et n'était pas accompagnée de pièces justificatives;
- la facturation n'était pas en fonction de l'avancement des travaux pour ces deux projets.

3.3.3. Autres constatations dans le processus d'octroi de contrats à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

Contrat de 25 000 \$ et plus octroyé de gré à gré

Contenu visuel pour le Collecteur William – Contrat gré à gré

L'ONF a présenté un projet de court métrage sur le Pont Franchère pour la muséographie qui sera présenté au Collecteur William. Ce projet n'étant pas prévu au départ, la Société a donc accepté de faire une exception. En général, la Société octroie plusieurs contrats dans le domaine artistique et culturel concernant la muséographie des expositions et du contenu visuel protégé par des droits d'auteur comme le spectacle multimédia et les autres vidéos présentés dans le cadre des expositions.

La Société a demandé un avis juridique après avoir signé le contrat. Bien que cet avis aurait dû être demandé avant l'octroi du contrat, celui-ci indique que l'exception prévue au paragraphe 4 de l'article 573.3 à l'annexe 5.4. de la LCV s'applique dans ce cas.

¹⁴ Le gestionnaire de projet gère le projet et la Société octroie les contrats avec les entreprises et paie l'ensemble des factures du projet (les fournisseurs, les professionnels et les entrepreneurs).

Délai accordé pour la réception des soumissions

Nous avons analysé les délais de réception des soumissions pour les appels d'offres publics et sur invitation, à l'exception des contrats octroyés à des travailleurs autonomes pour le projet Archéolab. Nous constatons que le délai de soumission pour trois appels d'offres a été non conforme comme démontre le tableau suivant.

TABLEAU 12

Appels d'offres pour lesquels le délai de soumission est jugé non conforme

Contrat Seuils du ministère des Affaires municipales et de l'habitation ^[a]	Numéro dans le SÉAO	Publication SÉAO	Fermeture SÉAO	Nombre de jours
Fourniture d'équipements audiovisuels et technologiques Valeur: + 365 700 \$	2019-REP- EQUIPEMENTS / 1305685	23 septembre 2019	15 octobre 2019	22
Délai minimum: 30 jours				
Fourniture d'équipements audiovisuels et technologues Valeur: + 365 700 \$	2018-MULTIMÉDIA II-ÉQUIPEMENT	7 mai 2018	28 mai 2018	21
Délai minimum: 30 jours				
Fourniture et installation du système de rayonnement mobile	S/O – Appel d'offres sur invitation	S/O	S/O	4
Délai minimum: 8 jours ^[b]				

^[a] Publications du ministère des Affaires municipales et de l'habitation, muni express numéro 5 du 27 avril 2018. Fixation, par règlement ministériel, du seuil d'appel d'offres public, des plafonds de la dépense permettant de limiter la provenance des soumissions et des délais minimaux de réception des soumissions.

^[b] Selon l'article 573.1 de la LCV.

Approbation des comités de sélection et des grilles d'analyses

En vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, l'approbation des critères d'évaluation et de pondération avant le lancement d'appels d'offres doit être exercée par le CA. Également en vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, la nomination des membres des comités de sélection doit être approuvée par le CA. La LCV permet la délégation de l'approbation des critères d'évaluation et de la nomination des membres des comités de sélection à la DG par le CA.

Nous avons constaté que le CA de la Société n'a pas délégué à la DG l'approbation des critères d'évaluation et de pondération avant le lancement des appels d'offres pour l'ensemble des projets. Également, le CA de la Société n'a pas délégué à la DG la nomination des membres des comités de sélection pour l'ensemble des projets, à l'exception du Fort de Ville-Marie et du Collecteur William.

Or, comme le démontre le tableau suivant, ces approbations n'ont pas été effectuées par le CA et par conséquent, ne sont pas conformes à la LCV, puisque ce dernier n'a pas non plus délégué cette tâche à la DG.

TABLEAU 13

Sommaire des approbations du conseil d'administration pour les comités de sélection et les grilles d'analyses

Projets	Approbation du conseil d'administration des comités de sélection et des grilles d'analyse	Délégation du conseil d'administration de l'approbation des comités de sélection à la Directrice générale	Délégation du conseil d'administration de l'approbation des grilles d'analyse à la Directrice générale
Fort de Ville-Marie	Aucune approbation	Délégation approuvée du CA au 25 mars 2015	Aucune délégation approuvée du CA
Collecteur William			
PTI 2016-2018	Aucune approbation	Aucune délégation approuvée du CA	Aucune délégation approuvée du CA
Multimédia			
Archéolab	Aucune approbation	Aucune délégation approuvée du CA	Aucune délégation approuvée du CA
Fouilles archéologiques PDY	Aucune approbation	Aucune délégation approuvée du CA	Aucune délégation approuvée du CA
PTI 2018-2020	Aucune approbation	Aucune délégation approuvée du CA	Aucune délégation approuvée du CA

3.3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de la culture de s'assurer que la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière respecte à la fois la *Politique de gestion contractuelle* de la Ville de Montréal et la *Loi sur les cités et villes* en ce qui concerne, notamment, l'octroi de contrats de gré à gré, les seuils minimaux pour les appels d'offres publics, les délais accordés pour la réception des soumissions et l'approbation des critères d'évaluation, les pratiques de prix et la nomination des membres des comités de sélection.

3.4. Comptabilité de la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière pour l'enregistrement des coûts réels dans chaque projet et la production des états financiers

Les conventions de subvention exigent que la Société tienne des comptes et des registres appropriés à l'égard des sommes versées par la Ville. Elle exige également de tenir une comptabilité adéquate, exacte et distincte des activités de fonctionnement et faisant état des fins pour lesquelles ces sommes ont été utilisées. Le Service utilise les états financiers annuels audités de la Société à titre de reddition de comptes comme exigée par la convention de subvention signée avec la Ville. Cependant, les états financiers ne sont pas destinés à une reddition de comptes par projet et par conséquent ne sont pas suffisants.

3.4.1. Comptabilisation des coûts pour les projets

Dans le cadre de nos travaux, nous avons testé plusieurs transactions enregistrées dans les comptes de projets financés par la Ville. Celles-ci incluent des factures de fournisseurs externes payées par la Société, des salaires du personnel de la Société et des écritures manuelles.

Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de pièces justificatives préparées à la date où les écritures manuelles ont été enregistrées dans les comptes de projets. La Société a dû effectuer un travail supplémentaire pour démontrer la nature, la pertinence et les raisons de l'enregistrement de celles-ci. Nous avons constaté qu'il y a une mauvaise gestion des frais courus et des retenues sur contrat enregistrés dans les projets, il y a ainsi un risque que des coûts soient enregistrés en double.

3.4.2. Comptabilisation des immobilisations corporelles dans les états financiers de la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

La Société n'a pas de *Politique de capitalisation*, celle-ci capitalise tous les coûts relatifs aux projets subventionnés par la Ville et non seulement des coûts relatifs à des immobilisations corporelles. La Société n'a donc pas précisé la définition d'une immobilisation corporelle, soit un élément d'actif qui a une durée de vie utile estimative selon sa nature et son utilité dans le cadre des activités du Musée.

Les normes comptables applicables à la Société mentionnent que, en termes de présentation aux états financiers, les principales catégories d'immobilisations corporelles sont des éléments d'actif identifiables qui ont une existence à la fois tangible et physique.¹⁵

En termes de présentation aux états financiers :

*«Les principales catégories d'immobilisations corporelles sont établies selon la nature des immobilisations en cause (par exemple : terrains, bâtiments, matériel, améliorations locatives), le secteur d'exploitation et/ou la nature des activités (par exemple : fabrication, transformation, distribution, location d'immeubles)».*¹⁶

La comptabilisation aux états financiers des immobilisations et les rapports financiers produits par la Société ne permettent pas de connaître les coûts pour chaque élément d'actif financé par la Ville. Les demandes de subvention concernent exclusivement la réhabilitation des éléments d'actif de la Société et d'autres projets d'exploitation.

De plus, nous avons observé que la Société capitalise des coûts qui ne sont pas de nature capitalisable comme des études de faisabilité, des listes d'équipements dans le cadre de projets de muséographie, de la restauration d'objets archéologiques (tous les artefacts trouvés dans le cadre de fouilles archéologiques appartiennent à la Ville), des expositions temporaires et des fouilles archéologiques non rattachés à un projet défini et capitalisable. La *Politique de capitalisation* de la Ville traite des coûts relatifs aux fouilles archéologiques. Il faut toujours rattacher l'élément d'actif à sa durée de vie utile estimative.

L'annexe 5.3. présente le tableau concernant l'ensemble des éléments d'actif observés lors de nos travaux d'audit et comment la Société les présente dans ses états financiers.

3.4.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de la culture de s'assurer que les états financiers utilisés, comme élément de reddition de comptes dans le cadre des subventions présentent ses immobilisations corporelles en accord avec les conventions comptables.

¹⁵ Normes comptables canadiennes pour les organismes sans but lucratif – Immobilisations corporelles détenues par les organismes sans but lucratif 4433.

¹⁶ Normes comptables canadiennes pour les organismes sans but lucratif – Immobilisations corporelles détenues par les organismes sans but lucratif 4433.

3.5. Processus d'approbation au sein de la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

Approbation des contrats

L'ensemble des contrats faisant partie de notre sélection ont été approuvés par le Bureau de direction de la Société et la DG. Les règlements généraux indiquent les pouvoirs attribués aux membres du CA et du Bureau de direction.

Les règlements généraux indiquent que le Bureau de direction se compose de cinq membres incluant le président et le ou les vice-président(s) du CA. Également, la personne au poste de DG est appelée à siéger au sein de ce comité. Ceux-ci indiquent que ce comité a l'autorité et exerce tous les pouvoirs du CA, à l'exception des pouvoirs qui, en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, doivent être exercés par le CA.

Les membres du CA ou du Bureau de direction ont délégué leur pouvoir d'approbation des contrats à la DG pour certains projets. Ces résolutions parapluies sont listées ci-dessous :

1. Résolution du CA du 28 août 2014 – Cité Phase 2 (Fort de Ville-Marie/ Collecteur William) – 100 000\$ et moins : « *Que dans le cadre du projet d'expansion de la Cité Phase 2, soit la planification et coordination du démarrage du projet (démolition de l'entrepôt du Fort de Ville-Marie, réalisation des Fouilles archéologiques PDY et des appels d'offres pour les professionnels), la Société autorise une délégation financière d'un montant maximal de 100 000\$ à la DG, pour l'approbation des contrats et factures* »;
2. Résolution du CA du 25 mars 2015 – Cité Phase 2 (Fort de Ville-Marie/ Collecteur William) – 100 000\$ et plus : « *Que la DG soit autorisée à signer tout document nécessaire pour donner plein effet aux présentes* »;
3. Résolution du Bureau de direction du 2 mai 2017 – Cité Phase 3 (Fouilles archéologiques PDY) – 100 000\$ et moins : « *Que dans le cadre du projet d'expansion de la Cité Phase 3, la Société autorise une délégation financière d'un montant maximal de 100 000\$ à la DG, pour l'approbation des contrats et factures* ».

Selon les procès-verbaux de 2017 à 2019 que nous avons consultés, il n'y a pas de reddition de comptes décrite à propos des contrats octroyés par le Bureau de direction au CA. Le membre observateur représentant la Ville siège uniquement au CA et par conséquent, ne reçoit aucune information sur les décisions prises par le Bureau de direction du CA à cet égard.

Émission et suivi des bons de commande

À la suite de l'approbation du Bureau de direction ou de la DG concernant un contrat, les responsables de la comptabilité de la Société produisent un BC indiquant toutes les informations pertinentes du contrat incluant le montant autorisé. La somme des factures envoyées par le fournisseur ne doit pas dépasser le montant du BC, pour se faire, un suivi doit être effectué par la comptabilité.

Le suivi des coûts engagés versus le montant autorisé sur le BC se fait manuellement, soit par une inscription manuscrite des montants payés des factures rattachées à un BC sur une feuille. Il y a des risques que la comptabilité paie des factures supplémentaires qui dépasseraient le montant total approuvé par la DG sur le BC.

Nous avons aussi pu constater qu'un BC révisé n'était pas toujours émis pour ajuster le nouveau montant total approuvé par le Bureau de direction.

4. Conclusion

La Ville de Montréal (la Ville) contribue à des organismes à la hauteur d'un montant substantiel annuellement. La Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière (la Société) a bénéficié de subventions publiques visant ses projets de valorisation de plus de 77M\$ depuis 2011. De ce montant, plus de 53M\$ ont été financés par la Ville, alors que le gouvernement du Québec par l'entremise du ministère de la Culture et des Communications a versé plus de 21M\$. Dans cette optique, il est primordial que le service responsable du suivi des conventions de contribution soit outillé, afin de s'assurer du respect des conventions de contribution.

Nos travaux d'audit nous amènent à plusieurs constats et à conclure que les conventions de contribution ne sont pas toujours entièrement respectées, ce qui ne permet pas à la Ville de s'assurer que les contributions versées ont été utilisées aux fins prévues. Nos travaux nous ont permis de relever que la Société ne respecte pas toutes les clauses des conventions notamment, quant à la comptabilisation distincte et adéquate par projet, à la qualité de l'information contenue dans les rapports de coûts, au respect de la *Politique de gestion contractuelle de la Ville* (aujourd'hui devenu le *Règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle*) et de la *Loi sur les cités et villes*. Enfin, nous avons noté que les approbations pour l'octroi de contrats sont déléguées à un comité du conseil d'administration de la Société sans qu'une reddition de comptes soit soumise à celui-ci selon les procès-verbaux de 2017 à 2019 que nous avons consultés..

De plus, nous avons aussi observé que certains coûts ont été réclamés subséquemment à l'échéance de la convention, que des fonds non utilisés ont été transférés pour financer d'autres projets du PTI 2016-2018, et ce, sans obtenir préalablement les approbations nécessaires.

Bien que le Service de la culture (le Service) effectue un suivi régulier auprès de la Société, la reddition de comptes financière n'est pas effectuée en temps opportun laissant ainsi le Service devant le fait accompli une fois les sommes dépensées.

Nous rappelons que les sommes versées aux organismes constituent des fonds publics et que par conséquent nous jugeons important de recommander à la Ville les éléments suivants, notamment :

- de revoir les conventions de contribution afin de préciser ses exigences à l'égard des coûts admissibles aux différentes étapes des projets;
- de s'assurer que les personnes impliquées dans l'analyse et l'interprétation des rapports de coûts possèdent l'expertise requise ou de s'adjudger d'une expertise externe;
- d'incorporer pour les projets d'importance financés par la Ville aux conventions de subvention l'exigence d'obtenir des rapports de coûts finaux audités par un auditeur indépendant;
- de s'assurer que les contributions de la Ville soient coordonnées avec toute autre source de financement;

- de valider que les coûts imputés correspondent aux coûts admissibles selon les conventions de contribution pour des projets et que les pièces justificatives supportant les rapports de coûts soient adéquates;
- de s'assurer de faire approuver toute modification aux conventions par les instances appropriées;
- de revoir les exigences quant à la reddition de comptes, afin d'obtenir sur une base régulière l'information lui permettant d'apprécier la réalisation des projets;
- de prendre les mesures appropriées afin de s'assurer que les principales exigences de sa *Politique de gestion contractuelle* soient respectées par la Société ainsi que la réglementation en vigueur.

Nous avons également émis des recommandations au MPAC. Celles-ci se retrouvent à l'annexe 5.5.

5. Annexes

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que les conventions relatives aux contributions financières, visant les projets de valorisation du Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière accordées par la Ville de Montréal à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière font l'objet d'un suivi approprié et que ces contributions sont utilisées aux fins prévues.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités des intervenants concernés sont clairement définis, bien communiqués et bien appliqués.
- Les coûts imputés aux projets financés sont admissibles et sont supportés par des documents pertinents.
- Des mécanismes de suivi sont mis en place pour s'assurer le respect des dispositions des conventions et la conformité aux lois et règlements dans le cadre de l'octroi de contrats.
- Des mécanismes de suivi et de reddition de comptes périodiques sont mis en place pour faire état de l'avancement des projets, de l'exécution de ceux-ci, de l'atteinte des objectifs ainsi que du suivi des coûts engagés.

5.2. Description des projets

Projets	Description	Numéro GDD	Résolutions Ville
Maison-des-Marins	Transformation de la Maison-des-Marins en espaces multifonctionnels, construction d'un tunnel qui reliera la Maison-des-Marins à l'Éperon et réalisation de fouilles archéologiques au sous-sol de la Maison-des-Marins. Réalisation des fouilles archéologiques dans les secteurs est et ouest de la place D'Youville.	1100387001 1123501001 1110387001 1132701124	CG11 0122 CG12 0200 CM11 0739 CA13 240696
Fort de Ville-Marie	Réalisation de travaux d'aménagement et de la construction du pavillon du Fort de Ville-Marie, au 214, rue place D'Youville sud.	1140387002	CM14 1010
Collecteur William	Réalisation de travaux d'aménagement et d'infrastructure sur les actifs du domaine public, notamment la portion de l'ancien Collecteur William, afin de le rendre accessible.	1151146001	CM15 0666
PTI 2014-2016	Réalisation d'une signalisation globale, renouvellement des expositions permanentes et renouvellement des équipements technologiques, muséographiques et de conservation.	1140387003	CM15 0311
PTI 2016-2018 Multimédia	Renouvellement du spectacle multimédia, remplacement d'une partie des expositions permanentes, renouvellement de la sécurité du public et du système d'annonce publique, remplacement des équipements technologiques et muséographiques, remplacement des équipements technologiques et installations de l'accueil et du service au public.	1167486001 1177233008	CM17 0727 CM17 1371

¹⁷ Signification d'un GDD : Système de gestion des décisions des instances.

Projets	Description	Numéro GDD	Résolutions Ville
Archéolab	Collection de références en archéologie.	1177233003	CM17 0446
Fouilles archéologiques PDY	Projet de fouilles archéologiques PDY du marché Sainte-Anne et du parlement de la province du Canada-Uni à la place d'Youville Ouest.	1177233004	CM17 0456
PTI 2018-2020	À l'Éperon, renouvellement des installations muséographiques de l'ensemble des vestiges, mise en valeur du premier cimetière catholique, rotation des artefacts, ainsi que le réaménagement de l'accès à l'Éperon suite à l'ouverture du premier égout collecteur et l'accès au collecteur. Remplacement des équipements technologiques et muséographiques. Interventions au rez-de-chaussée, à l'étage et dans les espaces d'expositions permanentes pour l'Ancienne-Douane. Conservation et stabilisation des vestiges et travaux sur la maçonnerie de la crypte archéologique.	1181654003	CM18 0816

5.3. Catégorie d'actif identifiée selon les travaux du Bureau du vérificateur général

Projets	Éléments d'actif identifiés selon les travaux du Bureau du vérificateur général	Catégorie d'actif présenté aux états financiers
Fort de Ville-Marie	Terrain Bâtiment Vestige « in situ » Exposition permanente ^[a] Matériel technique et technologique ^[b] Équipements informatiques ^[c] Mobilier pour espaces publics Système de rangement et d'entreposage Ameublement et équipement de bureau ^[c]	Bâtiments
Collecteur William	Vestige « in situ » Exposition permanente ^[a] Matériel technique et technologique ^[b]	
PTI 2016-2018 (excluant le renouvellement du spectacle multimédia)	Améliorations des bâtiments Exposition permanente ^[a] Matériel technique et technologique ^[b] Vestige « in situ » Mobilier pour espaces publics Ameublement et équipements de bureau ^[c]	Expositions permanentes
Multimédia (spectacle multimédia)	Améliorations des bâtiments Exposition permanente ^[a] Matériel technique et technologique ^[b]	Multimédia
Archéolab	Non identifié ^[d]	Multimédia
Fouilles archéologiques PDY	Non identifié	Exposition permanente

Projets	Éléments d'actif identifiés selon les travaux du Bureau du vérificateur général	Catégorie d'actif présenté aux états financiers
PTI 2018-2020	Améliorations des bâtiments Exposition permanente ^[a] Matériel technique et technologique ^[b] Vestige « in situ » Mobilier pour espaces publics	Expositions permanentes

^[a] Muséographie, contenu multimédia ou interactif protégé par des droits d'auteur (vidéo, court métrage et autres) et autres contenus (textes, photos et autres).

^[b] Installation des équipements techniques et technologiques faisant partie intégrante de la muséographie dans le cadre des expositions permanentes du Musée.

^[c] Utilisation à des fins d'administration générale de la Société.

^[d] La mise à jour ou l'ajout de contenus (textes, images et autres documents multimédias) pour la plate-forme Archéolab Québec ne constituent pas des éléments d'actif. La mise à jour et l'entretien de la plate-forme technologique sont sous la responsabilité du ministère de la Culture.

5.4. Extraits de l'article 573.3 de la Loi sur les cités et villes

Les dispositions des articles 573 et 573.1 et celles d'un règlement pris en vertu des articles 573.3.0.1 ou 573.3.0.2 ne s'appliquent pas à un contrat :

...

2.1° qui est conclu avec un organisme à but non lucratif et qui est un contrat d'assurance ou un contrat pour la fourniture de services autres que ceux énumérés au paragraphe 2.3° ou que ceux en matière de collecte, de transport, de transbordement, de recyclage ou de récupération des matières résiduelles;

...

2.3° qui est conclu avec un organisme à but non lucratif, qui comporte une dépense inférieure au plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance des soumissions pour un contrat pour la fourniture de services en vertu du paragraphe 2.1° de l'article 573 et dont l'objet est la fourniture d'un des services suivants ... (sous-points non présentés afin d'alléger l'annexe, se référer au texte législatif pour plus de détails); 2.4° qui est conclu avec un organisme à but non lucratif et qui est un contrat d'approvisionnement qui comporte une dépense inférieure au plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance des soumissions pour un contrat d'approvisionnement en vertu du paragraphe 2.1° de l'article 573;

...

4° dont l'objet est la fourniture de biens meubles ou de services reliés au domaine artistique ou culturel ou la fourniture d'abonnements;

5° dont l'objet est la fourniture d'espaces médias pour les fins d'une campagne de publicité ou de promotion;

6° dont l'objet découle de l'utilisation d'un progiciel ou d'un logiciel et vise:

- a) à assurer la compatibilité avec des systèmes, progiciels ou logiciels existants;
- b) la protection de droits exclusifs tels les droits d'auteur, les brevets ou les licences exclusives;
- c) la recherche ou le développement;
- d) la production d'un prototype ou d'un concept original.

...

Lorsqu'un contrat de services professionnels relatif à la conception de plans et devis a fait l'objet d'une demande de soumissions, les dispositions de l'article 573.1 ou celles d'un règlement pris en vertu de l'article 573.3.0.1 ne s'appliquent pas à un contrat conclu avec le concepteur de ces plans et devis pour:

1° leur adaptation ou leur modification pour la réalisation des travaux aux fins desquelles ils ont été préparés;

2° la surveillance des travaux liés à une telle modification ou à une telle adaptation ou, dans le cadre d'un contrat à prix forfaitaire, à une prolongation de la durée des travaux.

L'article 573.1 ne s'applique pas à un contrat :

1° que vise le règlement en vigueur pris en vertu de l'article 573.3.0.1 ou de l'article 573.3.0.2;

...

5.5. Recommandations destinées à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière

5.5.A. Recommandation

Nous recommandons à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière de revoir ses pratiques en termes de gestion contractuelle afin de s'assurer de respecter à la fois la *Loi sur les cités et villes* et le *Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville de Montréal*.

5.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière d'obtenir l'approbation écrite de la Ville de Montréal concernant les changements dans l'étendue des projets, l'utilisation de fonds de projets en surplus pour compenser des projets déficitaires dans le cadre des projets du programme triennal d'immobilisations et le prolongement des dates limites de réalisation des projets indiqués dans les conventions.

5.5.C. Recommandation

Nous recommandons à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière de s'assurer que tout fournisseur émette des factures détaillées par projet financé par la Ville de Montréal, afin d'identifier adéquatement les personnes impliquées, les heures effectuées et la description des services rendus par celui-ci, et ce, afin de respecter les conventions signées avec la Ville de Montréal.

5.5.D. Recommandation

Nous recommandons à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière d'avoir une comptabilité adéquate et distincte pour chaque projet financé par la Ville de Montréal comme exigée par les conventions de subvention et de s'assurer que l'imputation comptable reflète le coût réel des projets.

5.5.E. Recommandation

Nous recommandons à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière de s'assurer que toute délégation de pouvoir, notamment en matière d'approbation de contrat, attribuée par le conseil d'administration à la Directrice générale soit approuvée, fasse l'objet d'une résolution et d'une reddition de comptes en retour au conseil d'administration.

5.5.F. Recommandation

Nous recommandons à la Société du musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière de se doter d'une politique de capitalisation, afin d'identifier adéquatement les coûts relatifs à des immobilisations corporelles.





4.

Processus budgétaire

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



4.1.

Processus budgétaire - volet fonctionnement

Le 27 mai 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Processus budgétaire – volet fonctionnement

Dans un contexte municipal, le budget représente un véhicule de communication qui permet à une ville d'informer la population des orientations prises et des choix stratégiques faits pour déterminer le niveau de taxation et le niveau de service des différents secteurs d'activités municipales. Il permet aussi d'allouer les ressources en conséquence. Ainsi, pour être en mesure de produire un budget, la Ville de Montréal (la Ville) doit disposer d'un processus structuré.

La Ville a adopté, pour l'exercice 2021, un budget de fonctionnement de 6,17 milliards de dollars (G\$) dont 64,7% des activités sont financées par des revenus de taxation de 4 G\$. Quant aux dépenses qui sont équivalentes aux revenus, elles sont réparties en 13 activités. La rémunération représente à elle seule un budget de 2,5 G\$ soit 40,9% des dépenses budgétées. La deuxième composante importante du budget correspond au service de la dette brute, qui s'élève à 1,1 G\$ soit 17,2% des dépenses prévues en 2021.

Mise en
contexte

Le processus budgétaire est complexe, il est régi par plusieurs lois et politiques financières. Il débute en janvier avec l'élaboration du cadre financier préliminaire menant à la détermination des orientations et se termine en décembre par l'approbation du budget par les instances. De plus, il nécessite la participation d'un grand nombre de personnes réparties dans différentes unités d'affaires et couvre l'île de Montréal, soit le territoire de l'agglomération qui comprend 16 villes liées soit la Ville (composée de 19 arrondissements) et les 15 municipalités reconstituées.

Plusieurs systèmes d'information sont mis à contribution pour la confection du budget, de même que plusieurs fichiers Excel pour cumuler et traiter l'information requise pour établir les prévisions.

Objectif de l'audit

S'assurer que le processus supportant la confection du budget de fonctionnement de la Ville est efficace et rigoureux.

La Ville s'est dotée d'un cadre de gestion spécifique au processus budgétaire et de mécanismes formels de prise de décisions à l'égard des orientations déterminées pour atteindre l'équilibre budgétaire. Néanmoins, nous avons constaté que le cadre financier préliminaire élaboré pour présenter des projections financières quinquennales et éclairer la prise de décisions se concentre sur le budget de la prochaine année. Il n'est pas suivi d'un cadre financier quinquennal équilibré qui exposerait les risques et les défis des projections actuelles ce qui est essentiel dans le contexte où le déséquilibre budgétaire structurel de la Ville augmente.

Le processus budgétaire n'est pas inscrit dans une démarche globale de planification. Des priorités organisationnelles communiquées par la Direction générale servent de toile de fond, sans toutefois que le budget des unités d'affaires soit nécessairement établi en fonction de celles-ci, de leurs activités ou du niveau de service.

La méthode actuelle pour déterminer les orientations et les enveloppes budgétaires aux unités d'affaires repose plutôt sur la gestion des écarts de revenus et de dépenses par rapport au budget adopté l'année précédente. Ainsi, bien que certaines prévisions soient bien établies, nos travaux ont révélé l'existence de surestimations et de sous-estimations d'année en année pour certaines catégories de revenus et de dépenses. Ceci a pour conséquence de reconduire des écarts année après année et de compromettre l'imputabilité des unités d'affaires.

Les transferts centraux accordés aux arrondissements ont fait l'objet de certains ajustements, mais ils n'ont pas été réévalués en profondeur depuis la réforme de leur financement de 2014 pour déterminer s'ils reflètent bien leurs besoins actuels et si les paramètres utilisés sont toujours appropriés. Or, le modèle de financement devait être révisé après cinq ans.

De plus, l'information publiée ne permet pas d'évaluer la performance budgétaire de la Ville; elle porte sur une année seulement et ne permet pas de connaître la tendance des écarts entre les prévisions et les résultats historiques.

La confection du budget de fonctionnement de la Ville, totalisant 6,17 G\$ repose en grande partie sur une multitude de fichiers Excel et d'applications désuètes qui ne sont plus supportées par les fournisseurs et ont exigé au fil du temps la mise en place de contrôles compensatoires pour atténuer les risques.

Il est impératif que la Ville revoie son processus budgétaire et qu'elle se dote de systèmes budgétaires et financiers performants afin qu'elle soit mieux outillée pour faire face aux enjeux actuels et à venir.

Principaux constats

Cadre financier

- Le cadre financier se concentre sur le budget de la première année ce qui rend difficile la prise en compte des conséquences sur les quatre années à venir. Aucun cadre quinquennal équilibré n'est préparé et publié dans le cadre du budget annuel.
- Le cadre financier ne respecte pas les pratiques financières préconisées par la Ville tant au niveau de la documentation que de la prise en compte des résultats réels historiques.
- Bien que la Ville ait déposé son plan stratégique *Montréal 2030*, le cadre financier ne reflète pas encore les priorités de l'Administration municipale.

Établissement des prévisions de revenus et de dépenses

- Certaines des hypothèses utilisées ne sont pas supportées par une documentation appropriée contrairement à ce qui est préconisé par la *Politique de l'équilibre budgétaire* de la Ville.
- Nos analyses démontrent que la méthode utilisée pour établir les prévisions de revenus et de dépenses génère des surévaluations ou des sous-évaluations d'année en année; ainsi le budget ne présente pas clairement les sources de financement et les dépenses prévues.

Détermination des orientations et confection des enveloppes budgétaires

- Les décisions prises lors de la détermination des orientations budgétaires ne sont pas documentées et la méthode pour attribuer les enveloppes budgétaires aux unités d'affaires ne tient pas compte des analyses de coûts historiques ou futurs par activité. Elle repose plutôt sur la gestion des écarts de revenus et de dépenses par rapport au budget adopté l'année précédente.
- En l'absence d'évaluations et de balises, quant au niveau de service ou d'activité lié aux dépenses budgétées, l'imputabilité des services s'en trouve compromise.
- Aucune analyse n'a été effectuée pour évaluer si les transferts centraux, déterminés lors de la réforme du financement des arrondissements en 2014, reflètent bien leurs besoins actuels, s'ils sont représentatifs des compétences qui leur sont dévolues et des services aux citoyens, et s'ils correspondent à leur juste part des taxes perçues par la ville-centre pour ces services, et ce, malgré qu'ils devaient être révisés après cinq ans.
- Des sommes sont distribuées aux arrondissements, ou réduites des transferts accordés par la ville-centre, alors qu'elles ne sont pas budgétées, ce qui ne favorise pas la transparence budgétaire et l'allocation optimale des ressources lors de la confection du budget.

Arbitrage, consolidation et adoption du budget

- Il n'existe pas de critères officiels de priorisation pour appuyer le processus décisionnel relatif à l'acceptation des nouvelles demandes budgétaires ou pour procéder à des coupures du budget de fonctionnement.
- En ce qui concerne les budgets des arrondissements audités, les documents publiés lors de leur présentation aux conseils d'arrondissement contenaient une information insuffisante et très sommaire dans certains cas.
- Aussi, le fait que les prévisions de dépenses de certains arrondissements soient présentées par activités, alors que le budget global de la Ville les présente par objets, fait en sorte que les instances et les citoyens peuvent difficilement faire le lien entre ces deux types d'information afin d'apprécier le budget de même que la nature et l'évolution des dépenses.

Outils et ressources humaines impliqués dans la confection du budget

- Le système budgétaire utilisé date des années 90. En 2009, une étude faisait déjà état de l'urgence de remplacer ces systèmes désuets et de leur inefficacité à livrer une information pertinente, en temps voulu, et exempt de risques d'erreurs. Ce projet a été reporté à deux reprises faute de ressources humaines et financières. La confection du budget de fonctionnement de la Ville, totalisant 6,17 G\$, repose en grande partie sur une multitude de fichiers Excel et d'applications qui ne sont pas intégrées.
- Considérant la limitation et la désuétude des systèmes, les ressources humaines affectées à la confection du budget consacrent une grande partie de leur temps à effectuer des tâches cléricales, plutôt qu'à planifier et à faire plus d'analyses à valeur ajoutée. De plus, la relève de certains postes-clés n'est pas assurée à l'heure actuelle.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.



Table des matières

1. Contexte	397
1.1. Budget de fonctionnement 2021 de la Ville de Montréal	397
1.2. Encadrement légal et administratif	400
1.3. Rôles et responsabilités	402
1.4. Systèmes et outils utilisés pour la confection du budget	404
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	404
3. Résultats de l'audit	406
3.1. Détermination des orientations et confection des enveloppes budgétaires	406
3.1.1. Détermination des orientations et élaboration du cadre financier préliminaire	406
3.1.2. Établissement des prévisions de revenus et de dépenses	414
3.1.2.1. Volet revenus	414
3.1.2.2. Volet dépenses	422
3.1.3. Confection des enveloppes budgétaires	433
3.1.3.1. Enveloppes budgétaires des services centraux	434
3.1.3.2. Enveloppes budgétaires (transferts centraux) destinées aux arrondissements	436
3.2. Confection des budgets	442
3.2.1. Confection des budgets des services centraux	443
3.2.2. Confection des budgets des arrondissements	453

3.3. Consolidation des budgets et arbitrage	464
3.4. Approbation du budget par les instances	466
3.5. Outils et ressources impliqués dans la confection du budget	475
3.5.1. Systèmes et outils utilisés pour la confection du budget	475
3.5.2. Ressources humaines	479
4. Conclusion	481
5. Annexes	485
5.1. Objectif et critères d'évaluation	485
5.2. Ville de Montréal	487
5.3. Processus décisionnel menant à l'adoption du budget	488
5.4. Systèmes d'information utilisés pour la confection du budget	490

Liste des sigles

CA	conseil d'arrondissement	M\$	million de dollars
CE	comité exécutif	RDD	registre des décisions
CFA	Commission sur les finances et l'administration	RFA	réforme du financement des arrondissements
CG	conseil d'agglomération	SAJ	Service des affaires juridiques
CM	conseil municipal	SBA	système budgétaire automatisé
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal	SCA	Service de concertation des arrondissements
DCSF	Direction du conseil et du soutien financier	SE	Service de l'eau
DGA	directeur général adjoint	SF	Service des finances
G\$	milliard de dollars	SPVM	Service de Police de la Ville de Montréal
la Charte	Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec	SRH	Service des ressources humaines
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>	STI	Service des technologies de l'information

Glossaire

Arrondissement

Division territoriale, administrative et politique. La Ville de Montréal est divisée, pour l'exercice de certaines compétences, en 19 arrondissements considérés comme des unités d'affaires.

Assiette fiscale

Montant auquel s'applique un taux d'imposition ou de taxation. Dans le contexte d'une municipalité, il s'agit du rôle foncier soit la valeur des immeubles commerciaux et résidentiels.

Budget

Le budget de fonctionnement assure la gestion des affaires courantes : il permet de couvrir les frais liés aux services offerts à la population, tels que le déneigement, la sécurité publique, les loisirs et l'alimentation en eau potable. La principale source de financement du budget provient des taxes municipales.

Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec

Loi québécoise qui contient les dispositions ayant trait à la constitution, à l'organisation, aux compétences et aux pouvoirs de cette municipalité. S'y trouvent notamment les règles régissant l'harmonisation de la fiscalité municipale.

Comité de budget administratif

Le comité de budget administratif, piloté par le Directeur général, est responsable de formuler des propositions au Comité de budget politique, ainsi que de s'assurer que toutes les décisions et orientations budgétaires sont reflétées dans les budgets des unités de la Ville.

Comité de budget politique

Le comité de budget politique est le lien décisionnel entre les décisions politiques et la mise en œuvre administrative.

Cotisations de l'employeur

Poste de dépenses formé des avantages sociaux (divers programmes d'assurance, cotisations à un régime de retraite, etc.) et des charges sociales (cotisations à la RRQ, à l'assurance-emploi, à la CNESST, au Fonds de santé) accordés aux élus et aux employés.

Coûts des régimes de retraite

Les coûts des régimes de retraite se regroupent en deux grandes catégories :

- les coûts des services courants, qui représentent la part de l'employeur aux services rendus au cours de l'exercice;
- les coûts des services passés ou autres composantes reliées aux régimes de retraite, qui incorporent les coûts relatifs aux impacts des modifications de régimes, de l'amortissement des gains et pertes actuariels, de la variation de la provision pour moins-value et de la charge d'intérêts à ces régimes.

Dépenses par objets

Système de classification des dépenses établi en fonction de la nature économique des biens et des services et défini dans le Manuel de la présentation de l'information financière municipale. La classification regroupe les dépenses parmi les objets qui suivent : rémunération; cotisations de l'employeur; transport et communications; services professionnels, techniques et autres; location, entretien et réparation; biens durables; biens non durables; frais de financement; contributions à d'autres organismes; autres objets.

Dette

Somme due à un ou plusieurs créanciers.

Droits sur les mutations immobilières

Revenus provenant des droits imposés à l'acquéreur à la suite d'une transaction immobilière.

Organisme paramunicipal

Entité à but non lucratif qui est dotée, dans les conditions prévues par la loi, d'une personnalité juridique et qui entretient des liens d'affaires avec la Ville.

Rémunération

Rubrique qui comprend les salaires et les indemnités des élus et des employés.

Service central

Entité administrative, ou unité d'affaires, qui assure des fonctions de planification et de soutien à l'Administration et aux arrondissements. Un service central peut également cumuler des responsabilités opérationnelles.

Service de la dette

La dette de la Ville comprend l'ensemble des emprunts qu'elle a contractés. Une portion de celle-ci est remboursée annuellement et est incorporée dans les dépenses prévues au budget de fonctionnement. C'est ce que l'on appelle le service de la dette.

Unité d'affaires

Entité qui désigne un arrondissement ou un service central.

Organisme du périmètre comptable

Les organismes du périmètre comptable se définissent comme étant les organismes dont les activités et les ressources financières sont présentées dans les états financiers de la Ville et lesquels sont sous son contrôle selon les critères établis par les Normes comptables canadiennes du secteur public.

Territoires

Agglomération de Montréal

Le territoire des 16 villes constituant l'île de Montréal ou (tout simplement) l'île de Montréal.

Municipalité locale

- Les municipalités locales n'ont pas toutes les mêmes désignations: le même terme désigne aussi bien une ville, une municipalité, un village, une paroisse ou un canton (source: MAMH).
- La municipalité locale est administrée par un conseil municipal (source: MAMH).

Ville centrale (ou Ville centre)

- La Ville de Montréal, en relation avec les autres municipalités locales de l'agglomération de Montréal.
- La Ville centrale exerce les compétences d'agglomération sur le territoire de l'île de Montréal et les compétences locales sur le territoire de Montréal, au moyen d'une instance officielle, selon le cas: le conseil d'agglomération, le conseil municipal ou le conseil d'arrondissement.

Villes reconstituées

- Les 15 territoires de l'île de Montréal qui ont retrouvé leur statut de municipalité au 1er janvier 2006, excluant le territoire de la ville résiduaire.
- Les villes reconstituées sont responsables des services locaux (aussi appelés services de proximité) sur leurs territoires respectifs.

Villes liées

Les 16 municipalités constituant le territoire de l'île de Montréal (soit les 15 villes reconstituées et Montréal) et siégeant au conseil d'agglomération de Montréal.

Compétences

Compétences d'agglomération

Le conseil d'agglomération ou le comité exécutif exerce les compétences d'agglomération prescrites par la loi, c'est-à-dire qu'il est responsable des services d'agglomération offerts à l'ensemble de la population de l'île de Montréal par la Ville centrale, c'est-à-dire la Ville de Montréal.

Services d'agglomération

L'ensemble des services communs fournis par la Ville de Montréal aux résidents de l'île de Montréal.

Compétences locales

- Le conseil municipal de chaque ville de l'île de Montréal exerce les compétences locales prescrites par la loi, c'est-à-dire qu'il est responsable des services locaux offerts sur le territoire de sa municipalité.
- Les responsabilités exercées par les municipalités locales sont aussi appelées services de proximité.
- Dans le cas de Montréal, la Charte de la Ville de Montréal prévoit que ces compétences locales sont partagées entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement. Celles-ci sont donc:
 - soit des compétences locales gérées par les arrondissements;
 - soit des compétences locales gérées par le conseil municipal.

■ Source: Principalement du document *Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030*.

1. Contexte

Le budget annuel est un outil de gestion et de planification qui englobe l'ensemble des revenus et des dépenses pour assurer le fonctionnement d'une organisation pour une année donnée. Le budget permet de planifier les actions qui seront entreprises à court terme par l'organisation.

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

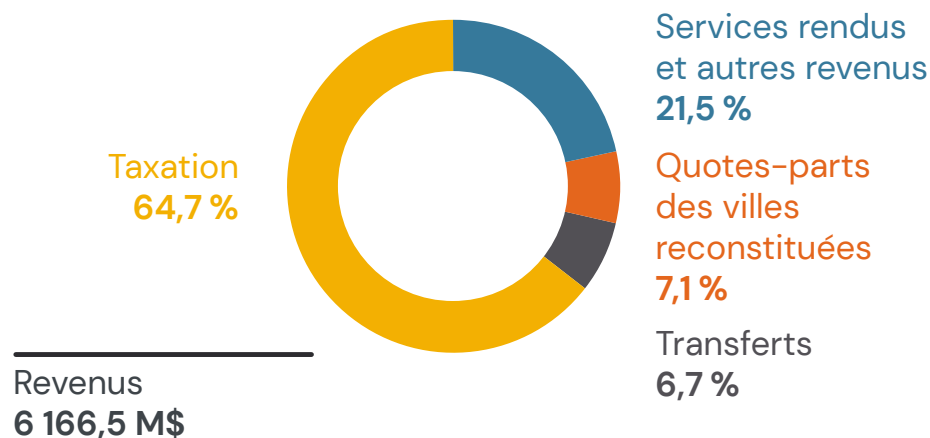
Pour être en mesure de produire un budget, l'organisation doit mettre en place un processus structuré. Ce processus budgétaire permet d'établir la stratégie, les objectifs et d'allouer les ressources en conséquence, et il repose généralement sur une planification stratégique s'appuyant sur une vision à long terme de l'organisation.

1.1. Budget de fonctionnement 2021 de la Ville de Montréal

La Ville de Montréal (la Ville) a adopté, pour l'exercice 2021, un budget de fonctionnement de 6,17 milliards de dollars (G\$) dont 64,7% des activités sont financées par des revenus de taxation de 4 G\$ comme le démontre la figure 1.

FIGURE 1

Budget 2021 – Provenance des revenus

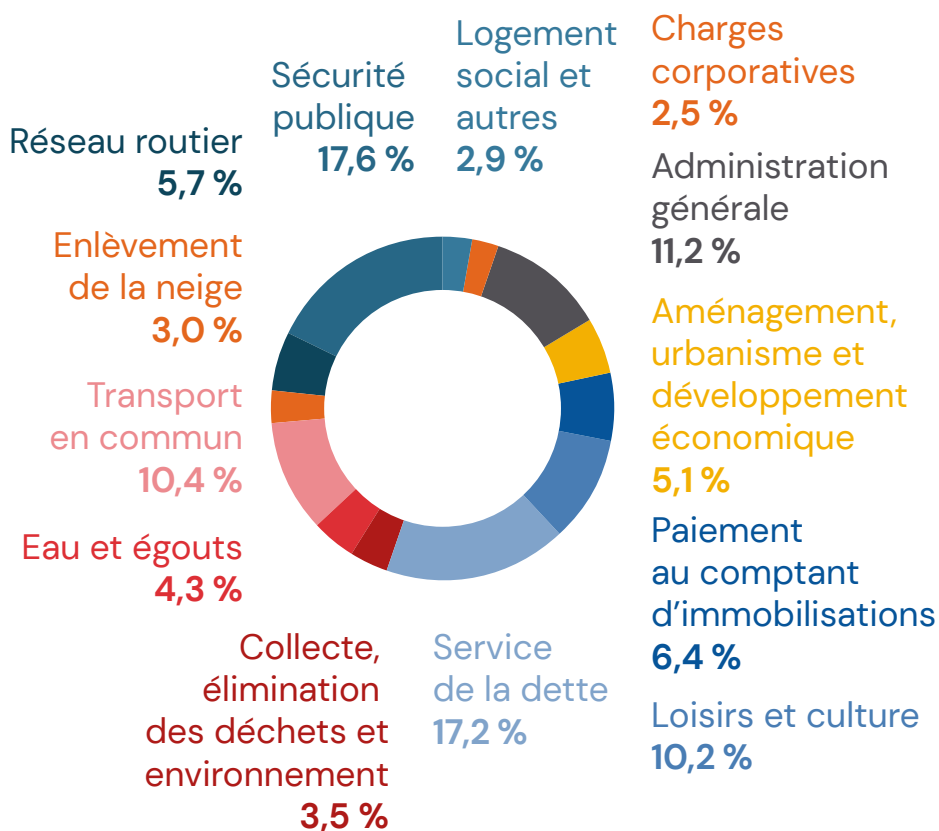


Source: Document Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030, page 21 (33/446 du PDF).

Quant aux dépenses qui sont équivalentes aux revenus, elles sont réparties en 13 activités dont les principales sont: les activités liées à la sécurité publique (la protection contre les incendies et la police), aux loisirs et à la culture, au transport en commun ainsi qu'au service de la dette comme illustré à la figure 2.

FIGURE 2

Budget 2021 – Répartition des dépenses par activités

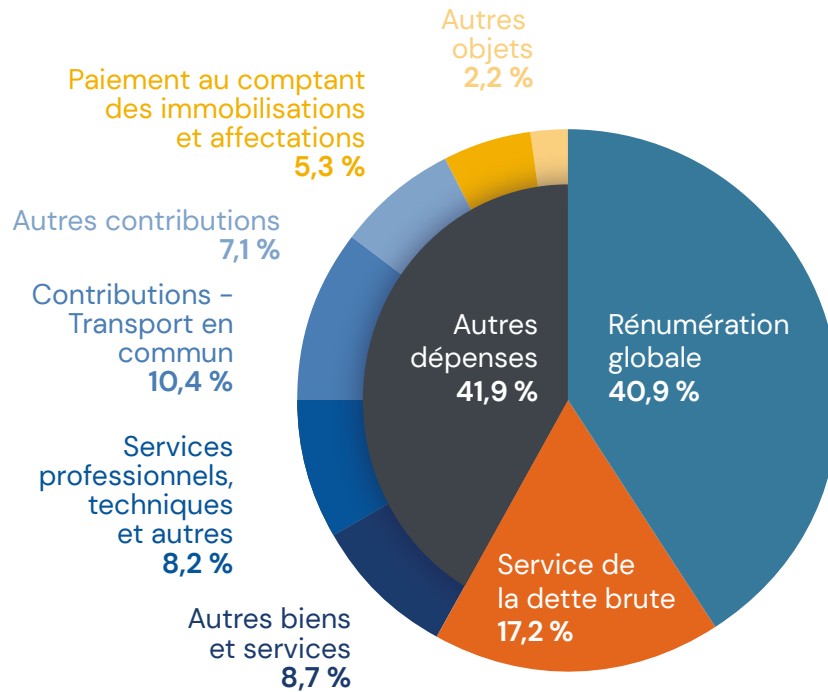


Source: Document *Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030*, page 21 (33/446 du PDF).

Le budget de la rémunération globale de 2,5 G\$ représente 40,9% des dépenses budgétées. Cela correspond à un effectif autorisé de 22 665 années-personnes. Le service de la dette brute, autre composante importante du budget, s'élève à 1,1G\$ soit 17,2% des dépenses prévues en 2021. La figure suivante présente la répartition des dépenses par objets présentée au budget 2021.

FIGURE 3

Répartition des dépenses par objets



Source: Document *Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030*, page 219 (291/446 du PDF).

L'île de Montréal représente le territoire de l'agglomération qui comprend 16 villes liées soit, la Ville (composée de 19 arrondissements) et les 15 villes reconstituées. En tant que responsable de l'agglomération, c'est donc à près de 2 millions de citoyens que la Ville offre ses services. L'annexe 5.2. présente le territoire de l'agglomération de Montréal.

1.2. Encadrement légal et administratif

Dans une municipalité, la responsabilité de la préparation du budget est dévolue au Directeur général par la *Loi sur les cités et villes* (LCV) (RLRQ, chapitre C-19). À titre de responsable de l'Administration municipale, il a notamment pour fonctions de préparer le budget, le programme d'immobilisations, les plans, les programmes et les projets destinés à assurer le bon fonctionnement de la Ville et de soumettre le budget au conseil municipal (CM), au comité exécutif (CE) ou à une commission, selon le cas, avec ses observations et ses recommandations.

La LCV mentionne également que le CM doit préparer et adopter le budget pour le prochain exercice financier et y prévoir des revenus au moins égaux aux dépenses qui y figurent. Un certificat du trésorier annexé au budget doit être préparé par le trésorier ou le directeur des finances, afin d'attester que les crédits budgétaires seront disponibles pour les charges prévues au budget.

La *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (la Charte) (RLRQ, chapitre C-11.4) précise que le CE prépare et soumet au CM le budget annuel de la Ville. L'adoption du budget doit être faite par le CM et cette compétence qui lui est attribuée ne peut être déléguée. Aussi, elle mentionne qu'un conseil d'arrondissement (CA) peut formuler des avis et faire des recommandations au CM sur le budget et sur l'établissement des priorités budgétaires.

Il est également prévu dans la Charte que chaque CA dresse et transmette au CE un budget qui prévoit des revenus au moins égaux aux dépenses qui y figurent. Les CA sont responsables de la gestion du budget adopté par le CM dans le respect des normes édictées par ce dernier. La Charte prévoit aussi que le trésorier atteste que les crédits budgétaires seront disponibles pour les charges prévues au budget de fonctionnement sous la responsabilité du CM et celles du conseil d'agglomération (CG).

Le cadre législatif prévoit que la Ville, à titre de municipalité centrale, exerce les compétences d'agglomération¹ sur l'ensemble du territoire de l'île de Montréal, y compris celui des 15 villes reconstituées. Le budget de la Ville doit donc inclure toute dépense faite dans l'exercice de ces compétences, ainsi que les revenus de quotes-parts des villes liées de l'agglomération pour payer sa part de ces dépenses. Aussi, les prévisions de revenus et de dépenses liés à ces compétences doivent être distingués dans le budget de celles relatives à l'exercice des autres compétences et doivent être approuvés par le CG.

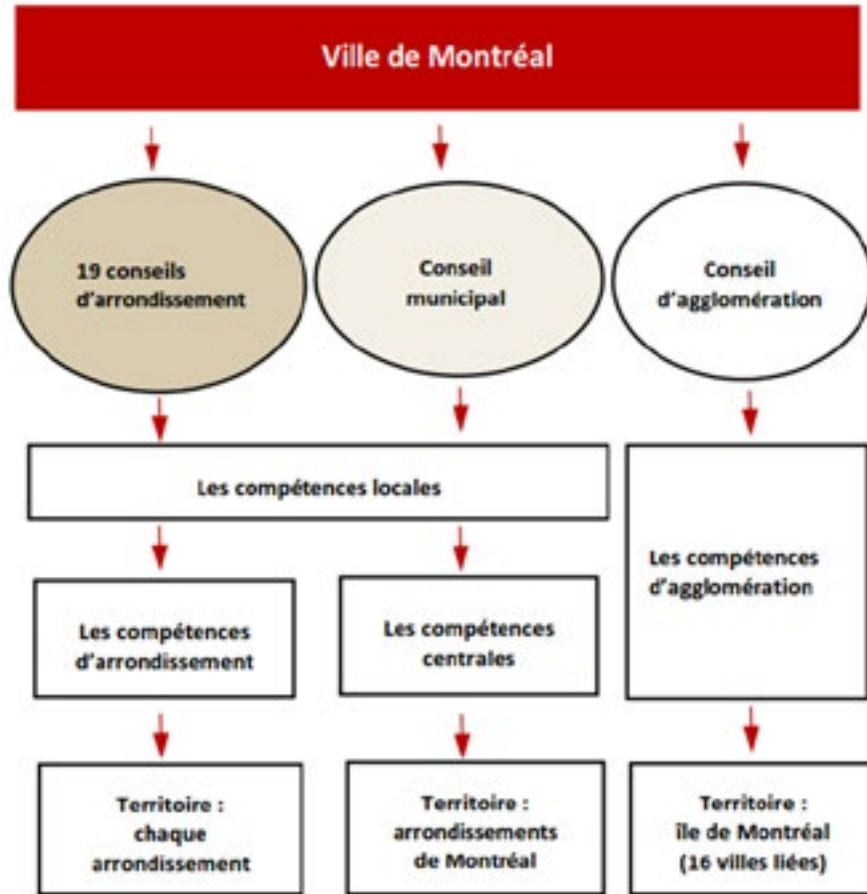
Les dispositions précisant les compétences d'agglomération, de même que les compétences centrales et celles des arrondissements, sont présentées dans la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (RLRQ, chapitre E-20.001), le décret concernant l'agglomération de Montréal² et la Charte. La figure suivante présente le modèle organisationnel et le partage des compétences à la Ville.

¹ Les compétences d'agglomération sont présentées à l'annexe 5.3.

² Décret 1229-2005, 8 décembre 2005, gouvernement du Québec.

FIGURE 4

Modèle organisationnel et partage des compétences



Source: Document *Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030*, page 334 (410/446 du PDF).

D'autres lois générales contiennent des dispositions particulières devant être prises en compte pour la confection du budget, notamment la *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, chapitre F-2.1), la *Loi sur les dettes et emprunts municipaux* (RLRQ, chapitre D-7) la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* (RLRQ, chapitre D-15.1).

De plus, la Ville a adopté plusieurs politiques financières afin de s'assurer d'une saine gestion des fonds publics. Ces politiques énoncent des pratiques de gestion financière pour l'ensemble des affaires de la Ville et servent de guide à la prise de décisions pour le CE, le CM, le CG et le CA ainsi que pour l'ensemble des gestionnaires et des sociétés paramunicipales. Les politiques suivantes encadrent plusieurs aspects liés à la confection du budget de fonctionnement :

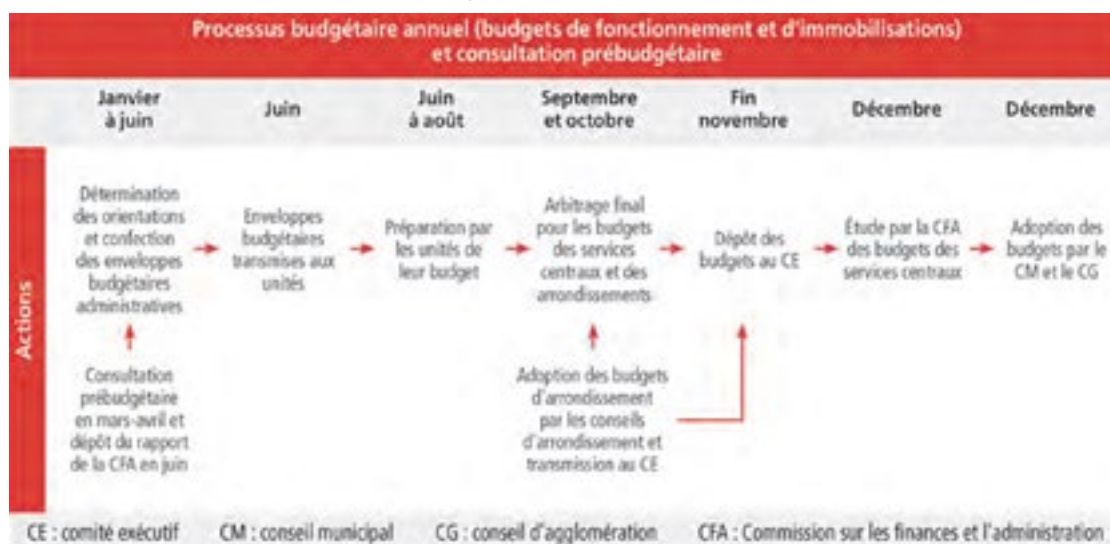
- *Politique de l'équilibre budgétaire;*
- *Politique des sources de revenus;*
- *Politique de gestion des dépenses;*
- *Politique de gestion de la dette;*
- *Politique de gestion des excédents de fonctionnement (surplus affectés et non affectés).*

1.3. Rôles et responsabilités

Le processus budgétaire de la Ville implique plus d'une cinquantaine d'unités d'affaires qui doivent produire leur budget de façon décentralisée selon les directives émises par le Service des finances (SF). La figure suivante illustre le cycle du processus budgétaire annuel.

FIGURE 5

Schéma du processus budgétaire à la Ville de Montréal



Source : Document *Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030*, page 1 (71/446 du PDF).

Au SF, sous la responsabilité du trésorier, deux directions sont principalement impliquées dans la confection du budget de fonctionnement, soit la Direction du budget et de la planification financière et fiscale (ci-après « Direction du budget ») et la Direction du conseil et du soutien financier (DCSF).

La Direction du budget est responsable de l'entièreté du processus budgétaire décrit à la figure 5 et en assure le suivi.

La DCSF appuie les services centraux dans la confection de leur budget. Son équipe est notamment responsable de la validation des données budgétaires des services avec le registre de postes et de s'assurer que leur structure organisationnelle est à jour. Elle est également responsable de la mise à jour du registre des décisions (RDD) afin de colliger l'information et de veiller à ce que toutes les décisions des instances ayant un impact budgétaire soient considérées dans le budget de fonctionnement des services.

Les services peuvent également compter sur leurs directeurs généraux adjoints (DGA) qui sont membres des comités de budget administratif et politique. Les DGA font le suivi de la confection du budget des services dont ils sont responsables et de l'évolution des résultats en cours d'année. Ils sont au fait des problématiques, des enjeux et des nouvelles réalités des services.

D'autres directions du SF participent au processus budgétaire, notamment la Direction du financement, placement et trésorerie et la Direction de la comptabilité et des informations financières. Elles contribuent à l'élaboration de certaines hypothèses et prévisions de même qu'à la préparation du document budgétaire.

Les arrondissements, quant à eux, disposent de leurs propres équipes financières. Ils sont responsables de leur budget respectif et doivent le préparer en fonction des orientations et des instructions fournies par la Direction du budget.

D'autres services contribuent au processus budgétaire et à la confection du document budgétaire. Le Service des ressources humaines (SRH) fournit l'information nécessaire pour déterminer les prévisions de dépenses relatives à la rémunération et aux cotisations de l'employeur. Le Service du greffe prépare les présentations des services à la Commission sur les finances et l'administration (CFA) et organise les processus d'adoption du budget par le CM et le CG. Le Service de l'expérience citoyenne et des communications prépare notamment les documents de communication et les diffuse.

En ce qui a trait au processus décisionnel, deux comités sont impliqués avant que le budget soit soumis au CE et à la CFA, et par la suite adopté par le CM et le CG. Ces comités, soit le comité de budget politique et le comité de budget administratif, font le lien entre les décisions politiques et la mise en œuvre administrative et ils formulent et étudient différentes propositions. L'annexe 5.3. présente le processus décisionnel menant à l'adoption du budget ainsi que la composition et le rôle des instances et les comités qui y prennent part.

1.4. Systèmes et outils utilisés pour la confection du budget

Plusieurs systèmes d'information sont mis à contribution pour la confection du budget, de même que plusieurs fichiers Excel pour cumuler et traiter l'information requise pour établir les prévisions.

Un système a été développé dans les années 90 pour la préparation du budget de fonctionnement, soit l'application système budgétaire automatisé (SBA). Le registre de postes sous la responsabilité du SRH, ainsi que l'application PRÉVIS, sont utilisés pour les prévisions de dépenses de rémunération. Un outil est aussi utilisé pour la consolidation des données budgétaires et des données financières réelles provenant du système intégré de gestion SIMON, soit le système VISION II. De nombreuses applications, tables de correspondance, interfaces et passerelles ont été développées afin que ces systèmes puissent communiquer entre eux. L'annexe 5.4. présente un portrait des systèmes d'information présentement utilisés pour la confection du budget.

Un projet visant le remplacement de l'application SBA par une nouvelle solution intégrée est prévu depuis plusieurs années. Des travaux à cet effet sont planifiés en 2024 et devraient permettre d'éliminer la saisie de données et les tables de correspondance entre les différents systèmes.

Un mandat d'audit de performance en audit des technologies de l'information a été conduit en 2020 sur l'application SBA. Nos conclusions sont consignées dans un rapport émis distinctement.

2. Objectif 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 le processus budgétaire de la Ville. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que le processus supportant la confection du budget de fonctionnement de la Ville est efficace et rigoureux.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et 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 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 le processus de confection du budget de fonctionnement de l'année 2021. Pour certains aspects, des données, des renseignements ou des documents antérieurs ou postérieurs ont également été considérés pour compléter notre analyse et nous permettre d'obtenir un portrait complet du processus. Ils ont principalement été réalisés entre les mois de juillet 2019 et mars 2021. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mai 2021.

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

- Direction générale;
- Service des finances;
- Direction du budget et de la planification financière et fiscale;
- Direction du conseil et du soutien financier.
- Service de concertation des arrondissements;
- Service de l'eau;
- Service de Police de la Ville de Montréal;
- Arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve;
- Arrondissement de Saint-Laurent;
- Arrondissement de Ville-Marie.

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. Une copie du rapport final a également été transmise, à titre informatif, 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

Il est à noter que les résultats sont présentés selon les grandes étapes du processus budgétaire (voir figure 5).

3.1. Détermination des orientations et confection des enveloppes budgétaires

3.1.1. Détermination des orientations et élaboration du cadre financier préliminaire

Dès la première semaine de janvier, la Direction du budget débute la confection du budget de la prochaine année. Elle prépare alors le cadre financier préliminaire qui est défini dans la documentation du SF de la façon suivante :

« Le cadre financier préliminaire est un outil de gestion financière qui vise à donner, dès la fin du processus budgétaire et tout au long du prochain processus de confection budgétaire, un aperçu de la nature des défis budgétaires que devra faire face l'Administration au cours des cinq prochaines années.

Il s'agit d'un travail évolutif, qui s'ajustera au fur et à mesure que de nouvelles informations s'ajouteront et des stratégies d'équilibre qui seront retenues par l'Administration, et ce, tant au niveau du volet des dépenses que celui des revenus.

En plus de lister les principaux éléments de variation des dépenses et des revenus, il sert également de document de base pour la confection des enveloppes budgétaires des unités, tout en permettant de suivre l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Le cadre financier est également la pierre angulaire qui guide et enregistre les principaux impacts financiers des orientations prises à court et moyen terme par l'Administration³ ».

De janvier à mai, les variations relatives aux prévisions de revenus et de dépenses anticipées pour les cinq prochaines années sont recueillies et répertoriées au cadre financier préliminaire.

Les éléments qui auront un impact sur les dépenses des prochains exercices sont également recensés à partir du RDD du CE, du CM et du CG, dans un fichier Excel.

³ Cadre financier préliminaire 2021-2025. Direction du budget et de la planification financière et fiscale.

La version préliminaire du cadre financier s'appuie sur certaines hypothèses. Dans un premier temps, les revenus supplémentaires possibles sont évalués. Pour se faire, une projection de la croissance de l'assiette fiscale est effectuée et une augmentation correspondant au taux d'inflation projeté y est appliquée afin de déterminer les revenus additionnels de taxes potentiels. Les autres sources de revenus (p. ex. amendes et pénalités) sont également indexées au taux d'inflation prévu.

Pour ce qui est des dépenses, une évaluation de la croissance de celles-ci liée à la rémunération et au service de dette est effectuée. L'impact de l'indexation des autres dépenses prévues au budget de l'année précédente est également estimé. Ensuite, l'impact monétaire des décisions prises durant l'année par les élus sur le prochain budget ainsi que celui des nouveaux événements et projets sur les dépenses de l'année à venir sont calculés.

L'élaboration du cadre financier se fait en cumulant les écarts estimés de revenus et de dépenses par rapport au budget de l'année précédente. Le résultat obtenu, s'il est positif, représente la marge de manœuvre potentielle et, s'il est négatif, représente le manque à gagner prévu qu'il faut résorber.

Les écarts estimés de revenus et de dépenses sont présentés au cadre financier préliminaire selon les grandes catégories présentées au tableau suivant.

TABLEAU 1

Modèle de présentation du cadre financier préliminaire

Principales variations des dépenses et des revenus	Projections	
	Dépenses	Revenus
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité locale: <ul style="list-style-type: none"> – Croissance de l’assiette fiscale; – Hausse des taxes. 		xx
<ul style="list-style-type: none"> • Autres: <ul style="list-style-type: none"> – Hausse ou baisse des quotes-parts; – Hausse ou baisse des provisions. 		xx
<ul style="list-style-type: none"> • Autres ajustements.⁴ 		xx
<ul style="list-style-type: none"> • Croissance de la rémunération et des cotisations de l’employeur (y compris la hausse des coûts des régimes de retraite). 	xx	
<ul style="list-style-type: none"> • Croissance des autres dépenses (autre que les arrondissements). 	xx	
<ul style="list-style-type: none"> • Croissance des transferts aux arrondissements. 	xx	
<ul style="list-style-type: none"> • Hausse de la contribution au transport en commun. 	xx	
<ul style="list-style-type: none"> • Autres ajustements du cadre financier: <ul style="list-style-type: none"> – Priorités de l’administration; – Orientations stratégiques (incluant les scénarios pour le service de la dette). 	xx	
<ul style="list-style-type: none"> • Autres ajustements spécifiques.⁵ 	xx	
Déséquilibre en date du xx		xx

Source: Informations compilées par le Bureau du vérificateur général à l’aide des cadres financiers préparés par la Direction du budget.

Comme illustré au tableau précédent, seuls les écarts de revenus et de dépenses sont présentés par grande catégorie, ce qui diffère de la présentation au budget. Lorsqu’un revenu ou une dépense ne fait l’objet d’aucune variation, il n’apparaît pas dans le cadre financier puisque seuls les écarts y sont indiqués. Cette présentation ne permet pas d’avoir une vue du budget dans son ensemble. Or, c’est sur cette base que les instances prennent leurs décisions.

⁴ Parmi ces ajustements, on retrouve notamment des affectations d’excédents accumulés et des baisses de revenus anticipées (p. ex. en raison de la COVID-19).

⁵ Il s’agit notamment de dépenses importantes liées à des travaux, des contrats ou des programmes.

La version préliminaire du cadre financier est produite à la suite de l'intégration de toutes les informations recueillies. Règle générale, la première version du cadre financier présente un déséquilibre financier pour chacune des cinq années à venir puisque les besoins excèdent toujours les ressources financières qui sont limitées. Une analyse des différentes pistes de solution possibles pour réduire le déséquilibre est alors effectuée. Plusieurs scénarios sont élaborés et étudiés par le comité de budget administratif afin de présenter un cadre financier en équilibre et les grandes orientations budgétaires y sont discutées.

C'est habituellement en mai que la première version du cadre financier préliminaire est présentée au comité de budget politique⁶. Cette première rencontre vise à informer ce comité de l'état de la situation, de recueillir les demandes des élus et d'étudier les différents scénarios d'augmentation des revenus et de dépenses, ou de contraintes et coupures de dépenses.

Faisant suite à cette première rencontre, la mise à jour du cadre financier préliminaire se poursuit au fur et à mesure que les décisions sont prises et que de nouvelles informations sont connues. Bien que l'on effectue les mises à jour des cinq années du cadre, les stratégies et les décisions sont prises presque exclusivement en fonction du budget en cours de préparation. Pour les années subséquentes, on y indique toutefois l'impact de l'indexation de ces décisions ou des nouvelles informations obtenues selon les taux prévus.

Les rencontres du comité de budget administratif et du comité de budget politique peuvent avoir lieu jusqu'à ce que le comité de budget politique donne son aval sur les orientations budgétaires, les directives et les contraintes à imposer qui guideront la préparation du prochain budget. Les orientations et les instructions budgétaires sont alors finalisées pour la confection du budget.

Avant de procéder à l'envoi des enveloppes budgétaires aux unités d'affaires, un document sommaire exposant les orientations retenues et les directives et les contraintes budgétaires est présenté à huis clos au CE. Il contient, notamment, les orientations retenues pour les services et les arrondissements, la croissance annuelle sous forme d'écart des charges fiscales par rapport à la croissance annuelle des dépenses et d'autres ajustements considérés au cadre financier préliminaire. Il expose également le déséquilibre financier qui en découle ainsi que différentes stratégies proposées pour le résorber.

Un mécanisme formel a donc été mis en place à la Ville afin que les instances puissent prendre les décisions stratégiques, déterminer les orientations budgétaires et respecter la *Politique de l'équilibre budgétaire*. En effet, un cadre financier est élaboré afin de présenter des projections financières et des comités ont été institués pour étudier différents scénarios pour atteindre l'équilibre budgétaire. Cependant, alors qu'auparavant les écarts de revenus, de dépenses et du déséquilibre du budget étaient présentés sur cinq ans, depuis le budget 2019, seule l'année en cours est présentée au CE.

⁶ Voir l'annexe 5.3.

Le cadre financier se concentre donc uniquement sur le budget de la prochaine année. Pourtant, selon la définition du cadre financier, ce dernier vise à fournir un aperçu de la nature des défis budgétaires auxquels devra faire face l'Administration municipale au cours des cinq prochaines années. Or, les décisions ou les changements apportés au cadre financier, après le dépôt des orientations budgétaires, ne font pas l'objet de projections sur cinq ans.

Le cadre financier quinquennal sert à prendre des décisions en les situant dans une perspective plus large que l'année en cours. Autrement dit, la Ville doit se demander si les décisions sur le budget de la première année du plan sont compatibles avec l'évolution prévisible des années ultérieures. Le fait de se concentrer uniquement sur les stratégies et les décisions du budget en cours de préparation peut rendre difficile la prise en compte des conséquences de celles-ci sur les suivantes. Si on se contente d'ajouter un facteur d'indexation au budget de la première année, on présume que tout est sous contrôle et le restera, évitant ainsi de montrer la situation véritable et les incertitudes de l'avenir.

Comme illustré au tableau suivant et au graphique 1, la Ville connaît une croissance de ses dépenses supérieure à celle de ses revenus, ce qui est en soi déjà inquiétant pour l'avenir, mais n'est pas reflété dans le cadre financier. En effet, le cadre financier préliminaire présente annuellement un déséquilibre budgétaire important, ce qui démontre un déficit structurel.

TABLEAU 2

Présentation des déséquilibres financiers préliminaires depuis 2015

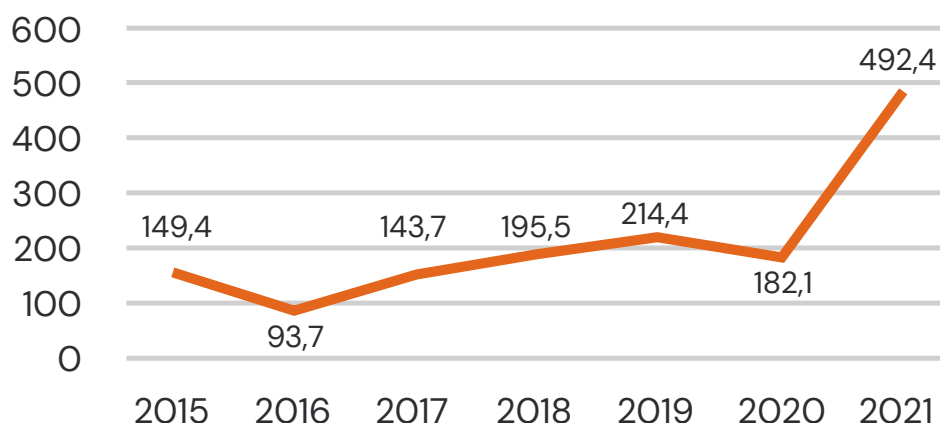
	Cadre financier préliminaire						
	Déséquilibre budgétaire avant les stratégies d'équilibre (en millions de dollars)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Augmentation des dépenses	250,4	182,8	263,6	325,1	285,1	358,5	566,5
Augmentation des revenus	101,0	89,1	119,9	129,6	70,7	176,4	74,1
Déséquilibre préliminaire	149,4	93,7	143,7	195,5	214,4	182,1	492,4 ⁷

Source: Documents de présentation à huis clos au CE en juin/juillet de chaque année.

⁷ En 2021, l'augmentation importante du déséquilibre financier préliminaire s'explique notamment par une augmentation de la hausse anticipée de 155,4M\$ de la contribution à l'ARTM due au contexte de pandémie.

GRAPHIQUE 1

Illustration des déséquilibres financiers préliminaires depuis 2015



Source: Les données du tableau 2.

Pourtant, en avril 2014, l'Administration municipale déposait et publiait un ambitieux plan de redressement des dépenses concernant les budgets des années à venir. Une analyse des prévisions de croissance des revenus et des dépenses pour les années 2015 à 2020 révélait que, pour mettre en œuvre les priorités de l'Administration municipale tout en limitant les augmentations de taxes à l'inflation, la Ville devrait faire face à un manque à gagner annuel de l'ordre de 130 millions de dollars (M\$) à 160 M\$.

Afin d'équilibrer le budget et de résorber cet écart structurel entre les revenus et les dépenses, l'Administration municipale adoptait un plan prévoyant des compressions annuelles de l'ordre de 3,6 % à 4,4 % applicables aux budgets de base des services, des arrondissements et des frais généraux. Afin d'y parvenir, on prévoyait des réductions annuelles récurrentes de 1% de l'enveloppe budgétaire des unités d'affaires et des frais généraux après l'augmentation des salaires et des échelons et l'indexation des contrats. Une diminution de la masse salariale de 450 M\$ sur 5 ans était prévue dont 240 M\$ proviendraient du remplacement d'un poste sur deux des départs à la retraite.

Or, malgré la kyrielle des mesures et des contraintes imposées, nous constatons que le déséquilibre budgétaire structurel augmente et ne s'est pas résorbé, exigeant encore l'imposition d'autres mesures et contraintes annuellement. Le cadre financier préliminaire ne semble donc servir qu'à établir les contraintes de la prochaine année. Il n'est pas suivi d'un cadre financier quinquennal équilibré dans lequel apparaîtraient les risques et les défis des projections actuelles. Le cadre financier est un instrument incontournable de la gestion budgétaire, une sorte de système d'alerte avancé qui met l'accent sur les tendances favorables et défavorables pour les cinq prochaines années. Afin d'utiliser cet outil à bon escient, un tel cadre financier devrait être préparé et publié par la Ville dans le cadre du budget annuel.

Les données précédentes montrent bien la difficulté grandissante qui se poursuivra dans les prochaines années. On n'a qu'à penser que l'équilibre pour 2021 n'a été atteint en bonne partie qu'avec une subvention importante du gouvernement

du Québec et une diminution adéquate du paiement au comptant d'immobilisations. En soi, ces éléments, malgré la pandémie, sont porteurs de signaux défavorables pour l'avenir, mais leurs conséquences ne sont pas évoquées publiquement.

Par ailleurs, la *Politique de l'équilibre budgétaire*, émise en 2018 par le SF afin d'encadrer le processus d'élaboration du cadre financier, indique que pour faire des prévisions justes, il faut bien connaître le comportement des coûts et que des analyses de coûts par activité doivent donc être effectuées. La méthode actuelle pour attribuer les enveloppes budgétaires aux unités d'affaires ne tient pas compte des analyses de coûts par activité. Elle repose plutôt sur la gestion des écarts des revenus et des dépenses par rapport au budget adopté l'année précédente. Cela a pour effet que les stratégies budgétaires privilégiées par l'Administration municipale et les orientations qui en découlent sont concentrées sur l'atteinte de l'équilibre budgétaire plutôt que sur une allocation optimale des budgets afin de rendre les services attendus et de favoriser l'atteinte des objectifs poursuivis.

De plus, les décisions et les orientations déterminées lors de la confection des budgets précédents sont reconduites sans qu'elles soient actualisées ou analysées pour s'assurer de leur pertinence. Par exemple, des économies anticipées concernant les postes vacants, évaluées en 2017, sont toujours considérées sans être réévaluées.

Nous avons aussi constaté que contrairement à la *Politique de l'équilibre budgétaire*, les décisions ne sont pas toujours documentées ou soutenues par les analyses disponibles, par exemple le taux d'indexation de la tarification, et qu'aucun compte-rendu approuvé n'est préparé pour consigner les discussions et les décisions prises par les comités du budget à cette étape du processus.

Aussi, selon cette *Politique de l'équilibre budgétaire*, la préparation du budget doit permettre de s'arrimer aux orientations stratégiques, puisque les prévisions doivent respecter les priorités de l'Administration municipale. Or, pour les années couvertes par notre audit, nous avons observé que la Ville n'avait pas encore réalisé un processus de planification stratégique sur lequel pouvait s'appuyer la confection du budget. Nous avons de plus constaté que le processus budgétaire 2021 n'était pas inscrit dans une démarche globale de planification. Chacun des services possède ses objectifs et présente ses demandes budgétaires en lien avec ses propres activités et orientations. Certains d'entre eux ont même réalisé leur propre planification stratégique, chaque service travaillant de façon indépendante.

Le premier plan stratégique de la Ville, *Montréal 2030* a été adopté par le CE le 9 décembre 2020 et déposé au CM du 14 décembre 2020. Cela représente à notre point de vue une avancée importante dans la gouvernance de la Ville. Cependant, bien que la démarche soit à ses tout débuts, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de plan pour arrimer le processus budgétaire à la planification stratégique.

3.1.1.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de se doter d'un cadre financier quinquennal équilibré qui permette de voir au-delà du budget de fonctionnement annuel, d'y présenter les principaux risques et défis à venir et de le rendre public afin que les élus et les citoyens puissent mieux apprécier la signification du budget présenté.

3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de poursuivre ses efforts afin de mettre en œuvre le plan stratégique *Montréal 2030* et d'élaborer des plans opérationnels et financiers qui pourront s'intégrer au processus budgétaire et, ainsi, favoriser l'atteinte des objectifs poursuivis.

3.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de consigner les rencontres du comité de budget administratif et du comité de budget politique dans des comptes-rendus approuvés et de documenter les décisions et les orientations approuvées par ceux-ci, afin de respecter les pratiques préconisées dans la *Politique de l'équilibre budgétaire* au niveau de la documentation et d'éclairer la prise de décisions.

3.1.1.D. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances d'évaluer les mesures qui sont reconduites d'une année à l'autre au cadre financier et de les appuyer par des analyses récentes, documentées et basées sur les résultats historiques et les perspectives économiques, afin de respecter les pratiques préconisées dans la *Politique de l'équilibre budgétaire* au niveau de la documentation et d'éclairer la prise de décisions.

3.1.1.E. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances de se doter d'un mécanisme permettant de faire le suivi des modifications apportées au cadre financier et de le réviser.

3.1.2. Établissement des prévisions de revenus et de dépenses

Afin que le budget soit pertinent comme outil de gestion et en vue d'en permettre une reddition de comptes adéquate, la préparation de ce dernier requiert l'utilisation d'estimations et d'hypothèses les plus précises possibles.

Ce processus est complexe et il demeure inévitable que des sous-estimations et surestimations occasionnelles mineures surviennent. Cependant, leur ampleur et leur systématisation pourraient indiquer une certaine défaillance dans le processus de préparation du budget et fausser la compréhension de la situation véritable de la Ville.

Bien que, les résultats réels de la Ville se soldent par un excédent marginal par rapport au 6 G\$ du budget initial, il est essentiel d'analyser chacune des rubriques de revenus et de dépenses afin de déterminer si les données et les méthodes utilisées pour établir les prévisions sont pertinentes et bien documentées.

Dans les prochaines sections, nous faisons état de notre analyse des processus budgétaires des revenus et des dépenses sélectionnés, soit selon l'importance des montants ou leur complexité.

Comme précisé à la section 1 du présent rapport, la responsabilité de ces processus est répartie entre plusieurs unités d'affaires. En effet, bien qu'une grande partie relève du SF, plusieurs unités d'affaires ont un rôle important à jouer dans l'établissement des prévisions, et ce, tant au niveau des revenus que des dépenses.

3.1.2.1. Volet revenus

Fiscalité (revenus de taxes)

Les revenus provenant de l'imposition des taxes et des paiements tenant lieu de taxes représentent 4 G\$ des revenus totaux budgétés en 2021 de 6,17 G\$ soit 64,7%. La justesse des prévisions de ces éléments est essentielle puisqu'un écart de plus ou moins 1% dans les prévisions représente une volatilité d'environ 40 M\$. Le tableau suivant expose les différents types de taxes et ce qu'elles financent.

TABLERAU 3

Types de taxes et leur financement

Taxes	Que financent les revenus?
1) Taxe foncière générale	Ensemble des services offerts par la Ville de Montréal
2) Taxes à de fins spécifiques	
- Taxe relative à l'eau	Services d'alimentation en eau potable et de l'assainissement des eaux usées
- Taxe relative à l'Autorité régionale de transport métropolitain	Contribution versée à l'Autorité régionale de transport métropolitain pour les services de transports collectifs.
- Taxe relative à la voirie	Infrastructures de la voirie
- Tarification pour l'eau	Gestion de l'eau
- Taxe relative aux services	Financement général de l'ensemble des services offerts par chaque arrondissement
- Taxes relatives aux investissements	Dépenses d'investissement de chaque arrondissement

Source: Document Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030 (35/446 du PDF), de la Ville.

Quant aux paiements tenant lieu de taxes, ils proviennent principalement d'un montant compensatoire de taxes sur les immeubles détenus par les gouvernements du Canada et du Québec ou des sociétés leur appartenant, ainsi que les immeubles des réseaux de la santé et de l'éducation.

En début d'exercice, la Direction du budget calcule deux des principaux ajustements liés aux taxes afin de les intégrer dans le cadre financier préliminaire soit l'indexation des charges fiscales selon l'inflation projetée et les revenus estimés provenant de la croissance immobilière.

En cours de processus plusieurs variables doivent être estimées afin de raffiner les prévisions du cadre financier dont, entre autres, la croissance immobilière et les prévisions de perte de valeurs liées aux contestations d'évaluation. Tous les modèles de prévisions sont alors préparés sur des fichiers Excel. Des scénarios sont également préparés à la demande des instances municipales afin d'évaluer l'impact des variations des charges fiscales, incluant les tarifs.

À partir du mois de septembre, lorsque les orientations budgétaires sont de plus en plus précises, les modèles finaux sont mis à jour à l'aide des valeurs foncières contenues dans le rôle d'évaluation (environ 321G\$ au 11 septembre 2020 pour environ 418 000 unités).

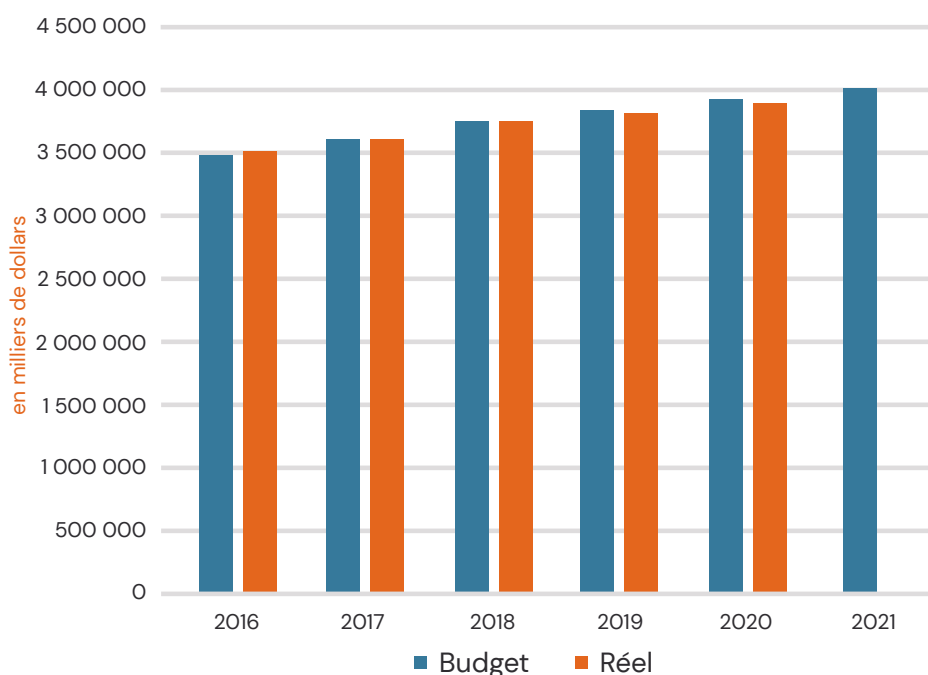
Une première étape menant à la détermination des prévisions est l'établissement des taux de taxes et des tarifs qui seront appliqués pour l'exercice en cours de planification, en fonction des orientations retenues quant à la variation des charges fiscales pour l'exercice. Par la suite, une deuxième étape consiste à prévoir les revenus de chaque catégorie de taxes, de tarifs et de compensations et d'assurer l'atteinte de la cible budgétaire.

La majorité des processus budgétaires relatifs aux revenus de taxes et aux paiements tenant lieu de taxes sont documentés depuis plusieurs années. Au cours des deux dernières années, des contrôles ont été mis en place afin de minimiser les risques d'erreurs notamment la validation des travaux par une tierce personne appuyée par des traces de contrôles.

Les prévisions de revenus de taxes se sont d'ailleurs avérées assez justes au cours des dernières années. Le graphique suivant présente les prévisions établies et les revenus de taxes réellement perçus au cours des cinq dernières années.

GRAPHIQUE 2

Prévisions et résultats historiques – Taxes et paiements tenant lieu de taxes



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

Revenus de quotes-parts

Comme il a été mentionné précédemment, les pouvoirs d'administrer la Ville sont partagés en compétences d'agglomération et en compétences locales. Ainsi, la Ville gère certains équipements communs et fournit des services à l'ensemble des citoyens de l'île de Montréal, soit ceux de la Ville et des 15 villes reconstituées.

Les revenus de quotes-parts proviennent des villes reconstituées pour le financement des dépenses nettes de l'agglomération établies en vertu de la *Loi sur certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (RLRQ, c.E-20.001). Ces dépenses doivent être réparties entre les municipalités liées en proportion de leur potentiel fiscal respectif ou notamment en fonction d'autres critères déterminés par un règlement du CG.

Les quotes-parts se divisent en 2 grandes catégories: les quotes-parts générales et les quotes-parts spécifiques visant le financement d'activités précises. Pour le budget 2021, le montant des dépenses nettes budgétées liées aux compétences de l'agglomération s'élevait à 2,5 G\$⁸ dont 437,6 M\$ sont refacturés aux 15 villes reconstituées et présentées à titre de revenus de quotes-parts.

En tout début de processus, pour la préparation du cadre financier préliminaire, seule une indexation de la majorité des quotes-parts à l'inflation est effectuée. Les prévisions de revenus de quotes-parts ne peuvent être établies qu'en fin de processus, soit lorsque les dépenses budgétées liées aux compétences de l'agglomération sont connues ainsi que les montants relatifs au financement de la dette à long terme.

Lors de notre analyse du processus d'établissement des prévisions de revenus de quotes-parts, nous avons constaté que des améliorations devaient y être apportées. En effet, les contrôles existants ne sont pas documentés afin de démontrer qu'ils ont été exécutés. Dans ce contexte, des erreurs dans les prévisions pourraient survenir et ne pas être détectées.

⁸ Document *Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030*, page 205.

Revenus de transferts

Les revenus de transferts proviennent des gouvernements supérieurs. Il s'agit de subventions remises suite à la signature d'une entente ou à la publication d'un décret, et destinées à des fins particulières. Un montant de 411,7 M\$ est budgété pour l'année 2021. Ce montant couvre entre autres, l'entente de partenariat 2020–2024: *Pour des municipalités et des régions encore plus fortes* signée avec le gouvernement du Québec (14,2 M\$), les revenus de transferts relatifs aux remboursements de la dette à long terme faisant suite à des travaux d'infrastructures (21,4 M\$), l'entente relative à Réflexe Montréal (127,1 M\$), accès logis (61,3 M\$), la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (61,8 M\$) et la gestion des matières résiduelles (43,3 M\$).

Les revenus de transferts inscrits au cadre financier sont établis à partir du budget adopté l'année précédente.

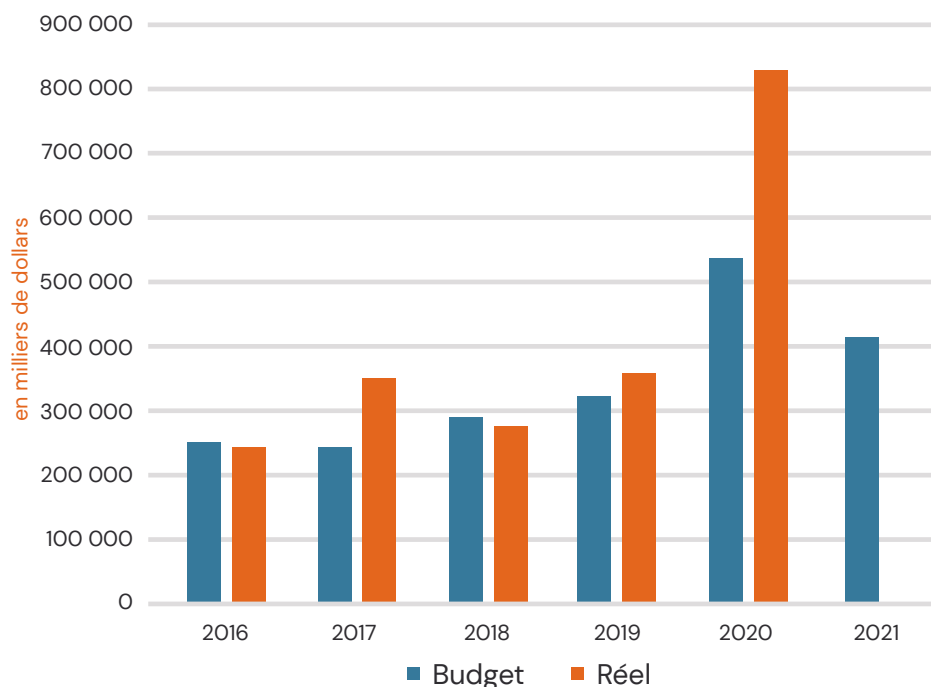
Étant donné que la majorité des revenus de transferts résulte de protocoles d'ententes entre la Ville et les gouvernements supérieurs, ils figurent au RDD qui devient la principale source d'informations privilégiées. Les revenus de transferts budgétés incluent aussi certaines ententes importantes imminentes qui ont été discutées aux comités du budget. En considérant que plusieurs revenus de transferts et les dépenses afférentes sont sous la responsabilité des différents services centraux, ces informations sont incluses dans les enveloppes budgétaires de ceux-ci permettant ainsi d'ajuster les prévisions de revenus de transferts lors de la confection du budget.

Nos travaux ont démontré que certaines améliorations pourraient être apportées à ce processus, notamment au chapitre des validations à effectuer pour s'assurer de l'exhaustivité des transferts pris en compte et pour veiller à ce que les prévisions soient conformes à la méthode comptable déterminée pour l'enregistrement de ces revenus. Cette méthode étant complexe, elle requiert une attention particulière lors de la confection du budget afin de s'assurer que les prévisions soient réalistes.

Le graphique suivant démontre que l'écart entre les prévisions de revenus de transferts et ceux reçus n'est pas significatif, mis à part en 2020, puisque la Ville a reçu un transfert lié à la pandémie de 263,5 M\$ qui n'était pas prévisible lors de la confection du budget. Ce montant a été imputé entièrement à titre de revenus de transfert à l'exercice 2020 conformément aux normes comptables. Une partie de l'excédent, soit 178,5 M\$ non dépensés en 2020, a été affectée à l'exercice 2021. Ce transfert n'étant pas récurrent, alors que des besoins spécifiques pourraient subsister dans le futur, il serait pertinent que la Ville évalue dès maintenant des sources de financement potentielles pour les combler.

GRAPHIQUE 3

Prévisions et résultats historiques – Revenus de transferts



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

Amendes et pénalités

Les prévisions relatives aux amendes et pénalités sont constituées majoritairement des constats d'infraction en matière de circulation et de stationnement et elles sont présentées dans le budget du Service des affaires juridiques (SAJ). Lors de la confection du cadre financier préliminaire, ces revenus correspondent aux revenus budgétés de l'an dernier indexés à l'inflation. La prévision de ces revenus est alors raffinée par le SAJ lors de la confection de son budget en collaboration avec le Service de Police de la Ville de Montréal (SVPM) et l'Agence de mobilité durable.

Comme le démontre le graphique suivant, les prévisions de revenus pour les amendes et pénalités sont surévaluées d'année en année. Le SAJ produit une analyse faisant état de la nécessité de réduire ces prévisions afin de tenir compte des revenus réellement perçus et ainsi refléter un montant budgété plus juste.

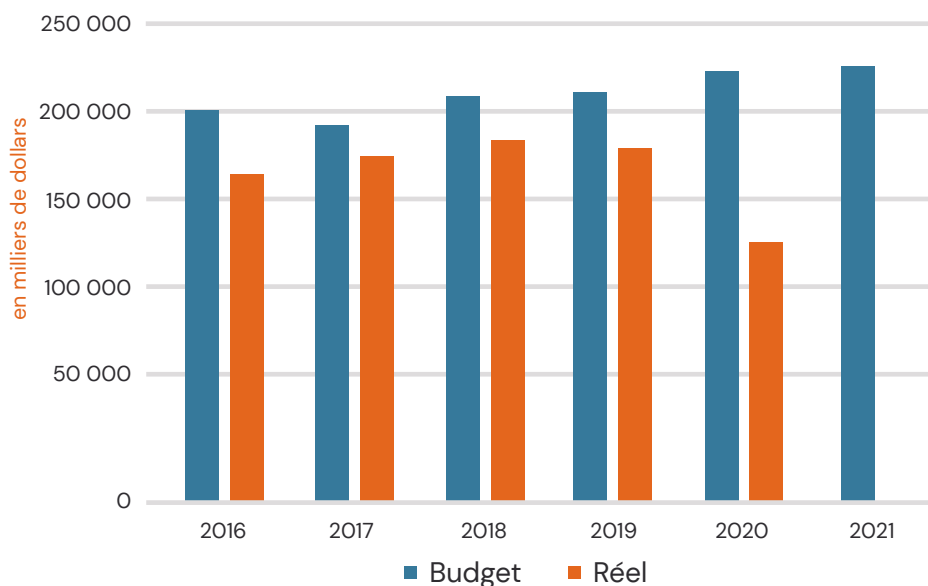
Le comité de budget administratif et le comité de budget politique ont toutefois décidé de les maintenir à la suite d'une revue des ressources et des activités afférentes qui seront mises en place en 2021 et qui devraient augmenter de façon substantielle les revenus. Cependant, bien que les hypothèses quant au nombre de ressources et à l'intensification des activités soient documentées, cette décision n'a pas été consignée formellement. Le Service en a été informé à la fin du processus seulement, sans être impliqué dans les évaluations et les discussions, ce qui ne favorise pas l'imputabilité budgétaire. Par ailleurs, selon les données financières

disponibles au 31 mars 2021, la cible budgétaire risque de ne pas être atteinte comme ce fut le cas au cours des dernières années.

Notons qu’une surestimation systématique de revenus peut donner une fausse assurance et créer une marge de manœuvre fictive sur laquelle on ne pourra compter lorsqu’on aura besoin d’un excédent.

GRAPHIQUE 4

Prévisions et résultats historiques – Amendes et pénalités



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l’aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

Imposition de droits

L’imposition de droits regroupe les revenus sur les mutations immobilières ainsi que les revenus de licences et de permis.

L’hypothèse utilisée pour déterminer les prévisions relatives aux droits de mutation est établie en deux volets soit en considérant d’une part la variation des valeurs de l’immobilier et dans un deuxième temps la variation du nombre de transactions. À cet égard, les paramètres analysés sont principalement les transactions récentes, les résultats des deux années précédentes ainsi que la conjoncture économique. Dans le cadre de ces revenus, il est préconisé par la Ville d’établir un budget conservateur sous prétexte que le marché actuel ne suit pas les cycles habituels de l’immobilier.

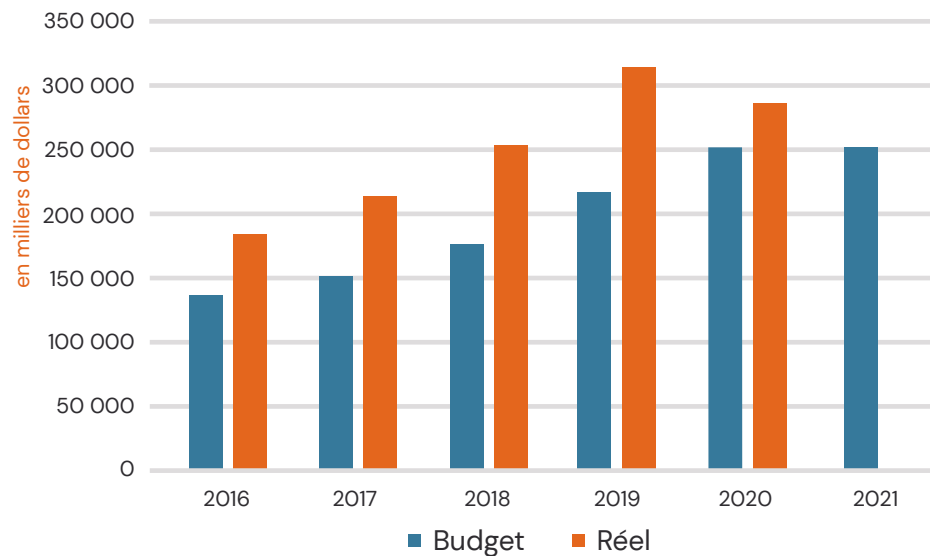
En cours d’année, une veille est mise en place afin de faire le suivi des évolutions budgétaires trimestrielles et d’évaluer l’atteinte de la cible budgétaire. Pour le budget 2021, des réflexions plus poussées ont été entreprises et ont mené à la décision de maintenir le budget de l’année précédente considérant le contexte

de la pandémie. Nous avons constaté que le processus, les hypothèses formulées ainsi que la décision finale n'ont pas été documentés formellement.

Le graphique suivant démontre que les prévisions relatives aux droits sur les mutations immobilières sont sous-évaluées en moyenne de 33,3 %, soit 61M\$ par année entre 2016 et 2020.

GRAPHIQUE 5

Prévisions et résultats historiques – Droits sur les mutations immobilières



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

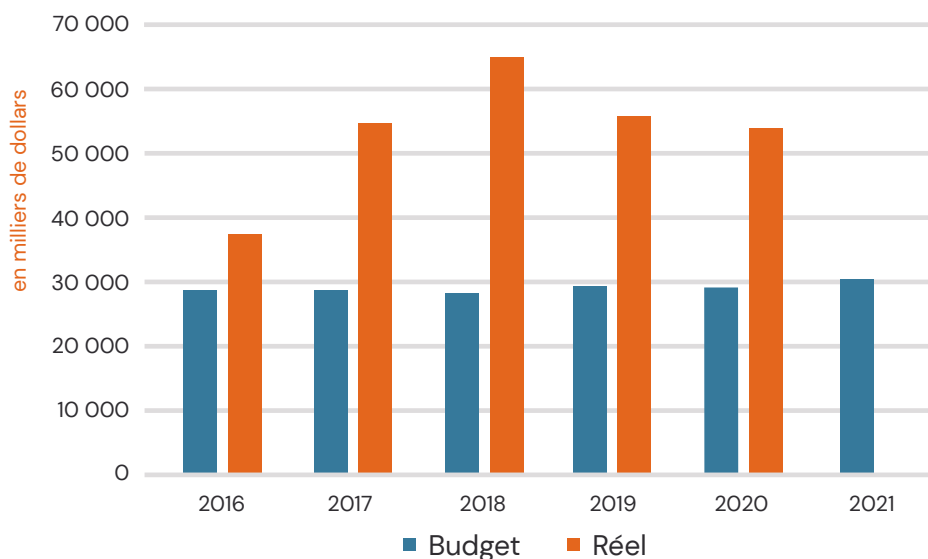
Cette sous-estimation étant systématique et de bonne ampleur, la méthode d'établissement de ces prévisions doit être revue afin qu'elle ne relève pas d'une prudence excessive et que les prévisions soient plus représentatives de la réalité.

En ce qui concerne les revenus provenant des licences et des permis de construction et de rénovation, les résultats réels démontrent également que leur prévision est sous-évaluée. Cette prévision est établie en grande partie sur la base d'un budget déterminé en 2014, lors de la réforme du financement des arrondissements (RFA), et qui n'a pas été revue depuis. Les revenus de permis, auparavant gérés par les arrondissements, sont maintenant centralisés à la Ville. La section 3.2.2. du présent rapport, portant sur la confection des budgets des arrondissements, précise les changements apportés et leurs conséquences sur le budget de fonctionnement.

Sur la base des résultats de 2016 à 2019, nous constatons une sous-évaluation moyenne de 24 M\$ par année ou 84 % du montant budgété. En 2020, la Ville a également encaissé 24 M\$ de plus que le montant budgété, et ce, malgré la pandémie, soit un écart de 81 %. Le graphique suivant démontre cette sous-évaluation très importante.

GRAPHIQUE 6

Prévisions et résultats historiques – Revenus de permis



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

3.1.2.2. Volet dépenses

Rémunération et cotisations de l'employeur

En 2021, la Ville a budgété un montant de 2,5 G\$ à titre de rémunération globale, ce qui représente la dépense la plus importante de la Ville. Ce poste inclut les dépenses liées à la masse salariale des employés et des élus ainsi que les cotisations de l'employeur quant aux charges sociales, aux régimes de retraite, ainsi que les contributions aux différents régimes gouvernementaux.

La préparation du budget de rémunération relève de la Direction du budget. Ce processus est très complexe. Il nécessite l'utilisation de données multiples, de nombreux fichiers, de différentes bases de données et exige de nombreux contrôles pour assurer la justesse des prévisions.

Il s'étale sur une période de cinq mois allant de janvier à mai et comporte plusieurs étapes, notamment l'indexation de la rémunération selon les taux prévus aux conventions collectives, des ajustements pour refléter les décisions administratives et une validation avec la structure des postes des différentes unités d'affaires.

Il s'agit d'un exercice laborieux étant donné le nombre de conventions collectives en vigueur et que certaines catégories d'emploi possèdent des particularités qui doivent être traitées spécifiquement dont notamment les libérations syndicales, les banques de maladie, les postes vacants et les postes budgétés sous forme de banques d'heures pour les cols bleus.

Il en est de même pour les taux des cotisations de l'employeur qui exigent des simulations de la moyenne d'augmentation des dernières années lorsque le taux n'est pas disponible. Ils proviennent de plusieurs sources: Bureau des régimes de retraite, SRH et les sites Internet des organismes gouvernementaux (p. ex. la Régie des rentes du Québec, le Régime d'assurance parentale et le Régime d'assurance-emploi).

Considérant la complexité et la manipulation de données, plusieurs rapports de validation (36 différents) sont utilisés au cours du processus afin de corroborer les différentes données obtenues. Le but est de s'assurer que toutes les données sur les structures, les postes, les salaires et les affectations soient le plus à jour possible avant de procéder au calcul des enveloppes budgétaires.

Ce n'est qu'en juin, qu'il est possible de procéder au calcul final de la rémunération et des cotisations de l'employeur pour chacune des unités d'affaires. Ce montant sert à la préparation des enveloppes budgétaires et les données de l'application utilisée pour établir les prévisions sont alors transférées dans l'application SBA manuellement, système dans lequel les unités d'affaires viendront inscrire leur budget lorsqu'il sera complété.

L'utilisation de plusieurs systèmes ou applications amène un enjeu supplémentaire au niveau de la structure des données requises pour établir les prévisions, laquelle peut différer d'un système à l'autre. En effet, un employé peut être imputé dans des postes budgétaires différents d'une application à l'autre. Cette situation rend les comparaisons entre les résultats réels et le budget hasardeuses lors des suivis budgétaires, alourdit le processus et augmente le risque d'erreur. Lors de nos travaux, nous avons constaté qu'il n'y a pas de conciliation de la rémunération finale budgétée dans l'application SBA par l'ensemble des unités d'affaires avec le registre de postes et il peut s'avérer difficile de le faire au prix d'un effort raisonnable.

Nous avons pu constater que certaines des hypothèses utilisées ne sont pas supportées par des pièces justificatives. C'est le cas pour établir le montant d'économie relative au non-remplacement des postes vacants. En 2017, à titre de stratégie pour réduire la masse salariale, les budgets de rémunération de chaque unité d'affaires avaient été réduits de 2,5% afin de refléter des économies liées aux postes vacants pour congés de maladie, départs ou retraites. Ce pourcentage n'a jamais été revu et ne concorde pas avec la réalité observée selon certaines unités d'affaires rencontrées lors de notre audit. En 2021, le montant de « l'économie » budgétée en diminution de la rémunération globale s'élève à près de 35 M\$. Nous avons constaté qu'aucune reddition de comptes n'est exigée et qu'aucune vérification n'est effectuée pour s'assurer que l'unité d'affaires a dans les faits, réalisé l'économie prévue.

Par ailleurs, la *Politique de gestion des dépenses* précise que la Ville doit élaborer ou mettre à jour à jour un plan de l'effectif et le soumettre à l'approbation du CE dans le cadre du processus budgétaire. Bien que cette pratique soit respectée et que le plan de l'effectif est présenté au document budgétaire, nous avons constaté que ce plan ne représente pas fidèlement le nombre d'années-personnes lié aux prévisions de rémunération pour les raisons énoncées ci-après.

Le calcul des années-personnes, selon la définition présentée au lexique du document budgétaire, est obtenu en divisant le nombre d'heures travaillées par le nombre d'heures normalement contenues dans une année de travail en fonction du groupe d'emplois. Or, nous avons constaté que le calcul des années-personnes présenté au budget n'inclut pas les heures supplémentaires qui s'élèvent à 84,3 M\$ (incluant les cotisations de l'employeur) au budget 2021. Cela pourrait correspondre à près de 530 années-personnes supplémentaires, soit plus de 2,4 % des années-personnes budgétées.

Nous avons également observé dans un rapport de validation des données que des années-personnes sont soustraites du tableau des effectifs présenté au document budgétaire sans que le budget de rémunération en soit diminué d'autant. Cette situation date depuis plusieurs années et n'est pas régularisée à ce jour.

Nous avons aussi constaté que les arrondissements audités financent des dépenses de rémunération à même leurs affectations de surplus. Par conséquent, le budget de la rémunération s'en trouve biaisé et ne correspond pas au nombre d'années-personnes réel.

De plus, il n'y a aucune conciliation entre les années-personnes présentées au document budgétaire, les années-personnes réellement payées et le plan de l'effectif autorisé. Un calcul du nombre d'années-personnes rémunérées devrait être effectué à titre comparatif pour évaluer la vraisemblance du nombre d'années-personnes initialement budgété.

Ces précédentes constatations nous amènent à conclure que les effectifs présentés au document budgétaire sont sous-évalués.

Finalement, nous avons constaté que la documentation relative au processus de préparation du budget de rémunération globale est bien amorcée au niveau de la description des étapes à réaliser. Toutefois, elle ne contient pas les étapes de validation et d'approbation essentielles à un suivi et à un contrôle. Nous avons aussi constaté l'absence de validation par un niveau supérieur ou une tierce personne, alors que le travail est effectué par une seule personne. L'ajout de ces étapes faciliterait également la compréhension du processus par d'autres membres de l'équipe du budget et une éventuelle relève.

Le tableau et le graphique suivants démontrent que globalement, les prévisions de dépenses de rémunération sont inférieures aux dépenses réelles et que l'écart budgétaire moyen des 5 dernières années est de 57 M\$ soit 2,5 %. Cet écart est dû notamment au temps supplémentaire qui est sous-budgétisé.

TABEAU 4

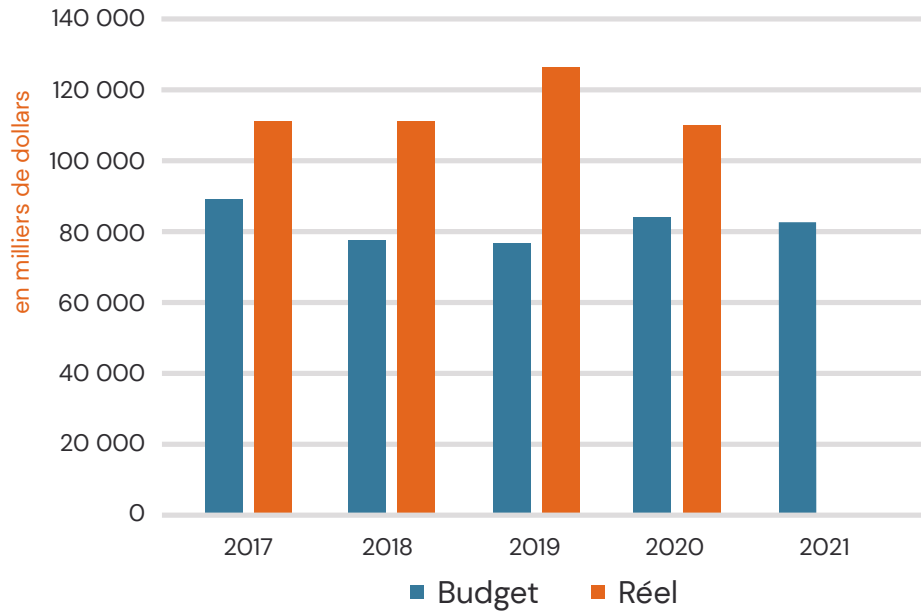
Écart de rémunération globale

Année	Budget (en milliers de dollars)	Réel (en milliers de dollars)	Écarts (en milliers de dollars)	Écarts
2016	2 350 816 \$	2 367 691 \$	(16 875) \$	-0,7 %
2017	2 299 293 \$	2 412 359 \$	(113 066) \$	-4,9 %
2018	2 330 561 \$	2 365 334 \$	(34 773) \$	-1,5 %
2019	2 295 297 \$	2 347 059 \$	(51 762) \$	-2,3 %
2020	2 378 749 \$	2 449 340 \$	(70 591) \$	-3,0 %
2021	2 522 481 \$			

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

GRAPHIQUE 7

Prévisions et résultats historiques – Rémunération du temps supplémentaire



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des redditions de comptes financières et des systèmes informatiques de la Ville.

Nous avons aussi observé certains écarts entre les différentes catégories d'emplois et les différentes unités d'affaires. Certains ont des écarts défavorables importants dus notamment au temps supplémentaire sous-budgétisé alors que d'autres ont des écarts favorables dus entre autres à la difficulté de pourvoir des postes vacants. Ces écarts ne sont pas apparents puisqu'ils s'annulent lorsqu'on les considère globalement. Cette situation peut cependant s'avérer risquée, puisque les écarts défavorables pourraient ne pas être compensés par les écarts favorables.

Service de la dette

Le calcul du budget du service de la dette implique un nombre élevé d'hypothèses, de données et l'intégration des prévisions concernant la réalisation des nombreux travaux et projets prévus au Plan décennal d'immobilisations 2021-2030. Ce processus est sous la responsabilité de la Direction du financement, placement et trésorerie du SF.

Aux états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2019, la dette brute était de 9,9 G\$. Le montant du service de la dette brute prévu au budget de fonctionnement de 2021 s'élève à près de 1,1 G\$. Ce montant est composé de frais de financement de 423 M\$, du remboursement de la dette à long terme de 575 M\$ et d'un montant de près de 65 M\$ présenté dans ce poste budgétaire à titre d'affectation de remboursement du capital⁹. La portion du service de la dette corporative s'élève à 879 M\$ dans le budget 2021. La différence de 184,3 M\$ représente le service de la dette inclus aux budgets des unités d'affaires.

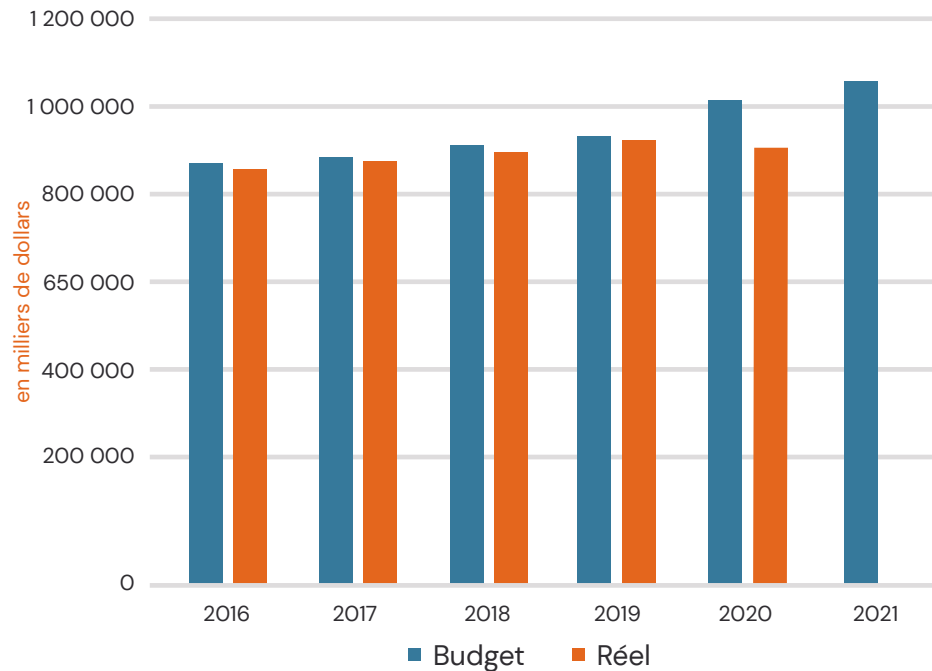
Nous avons constaté que, comme dans le cas des autres processus examinés, le budget du service de la dette est calculé en grande partie à l'aide de fichiers Excel, ce qui augmente le délai de production et le risque d'erreurs. De plus, il n'y a pas de révision ni d'approbation formelle des hypothèses utilisées. Par ailleurs, les contrôles ne sont pas documentés et il n'y a pas de trace de leur exécution.

Le graphique suivant présente le service de la dette budgété et réalisé depuis 2016. On remarque un écart en 2020 qui s'explique par un ralentissement dans la réalisation de certains travaux dû à la pandémie.

⁹ Cette affectation représente la contribution versée à la réserve financière constituée pour le remboursement accéléré de la dette (Document *Montréal – Budget 2021 – PDI 2021-2030*, tableau 43, page 147).

GRAPHIQUE 8

Prévisions et résultats historiques – service de la dette brute



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

Dépenses de contributions

En 2021, les dépenses de contributions représentent un montant de 1,1G\$ au budget de la Ville. Elles comprennent tous les budgets nécessaires au soutien financier accordé aux organismes, incluant celles effectuées auprès des organismes incluant dans le périmètre comptable, ainsi que la quote-part versée à l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et à la CMM.

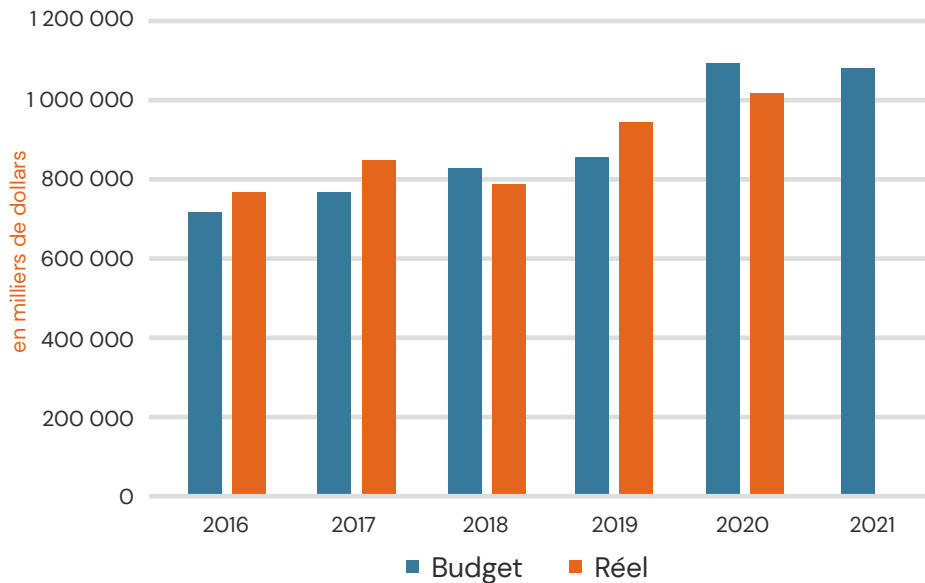
Les contributions prévues pour ces 2 organismes, y compris une provision pour la mise en place de mesures de tarification pour le transport collectif, totalisaient 676 M\$, soit 63 % des dépenses de contributions, comparativement à 549 M\$ soit 76 % en 2016. Étant déterminées par ces organismes, ces contributions ne relèvent pas de la Ville et les prévisions sont établies selon l'information disponible au moment de la confection du budget.

Les budgets nécessaires au respect des engagements et des obligations de la ville-centre relativement au soutien financier versé à des organismes relevant de sa juridiction totalisaient 406 M\$ en 2021 comparativement à 171 M\$ en 2016.

Le graphique suivant présente l'ensemble des contributions prévues et versées depuis 2016.

GRAPHIQUE 9

Prévisions et résultats historiques – Dépenses de contributions



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

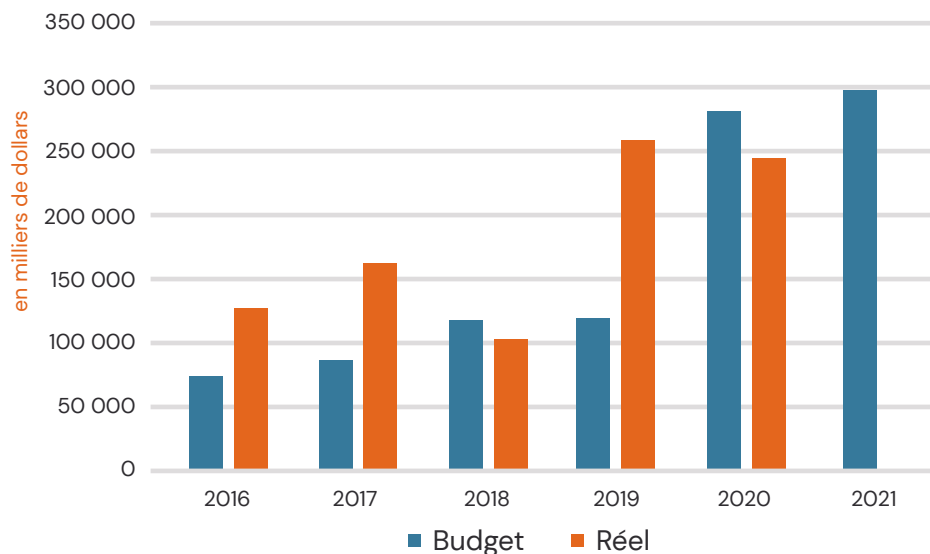
Plusieurs unités d'affaires contribuent au processus d'établissement des prévisions, puisque les contributions accordées aux différents organismes sont soit sous la responsabilité des services et des arrondissements, soit sous la responsabilité de la Direction du budget.

En plus des lacunes de validations et de documentation, la séparation des tâches est inadéquate puisque les responsables des budgets de contributions effectuent à la fois le suivi des contributions dans les fichiers Excel prévus à cette fin et la saisie des données dans l'application SBA, sans qu'une révision soit effectuée par une tierce personne.

En ce qui concerne les contributions accordées par les services et les arrondissements, nous avons constaté qu'elles sont présentées globalement au budget de chacun. En 2021, elles totalisent 296,5 M\$ au budget des services et 32,4 M\$ au budget des arrondissements. Les graphiques suivants exposent les contributions budgétées et versées depuis 2016. Nous constatons qu'en ce qui concerne les arrondissements, les dépenses sont en croissance depuis 2019 et elles sont toujours supérieures aux prévisions établies (voir le graphique 11).

GRAPHIQUE 10

Prévisions et résultats historiques – Dépenses de contributions des services

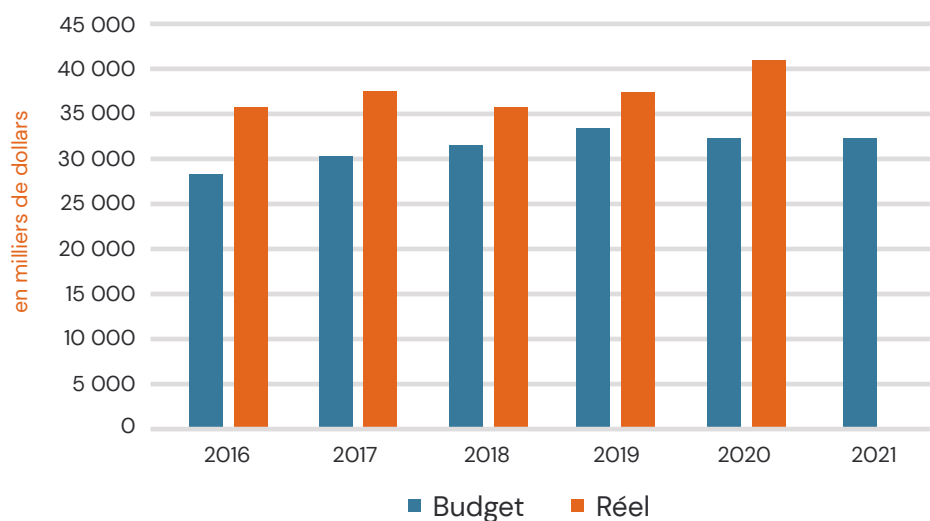


Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des données recueillies dans les systèmes d'information de la Ville.

N. B. L'écart important en 2019 est relié principalement à un reclassement des programmes d'aide et de subventions des services de l'habitation et du développement économique de 113,4M\$ budgétés initialement dans les autres objets de dépenses.

GRAPHIQUE 11

Prévisions et résultats historiques – Dépenses de contributions des arrondissements



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des données recueillies dans les systèmes d'information de la Ville.

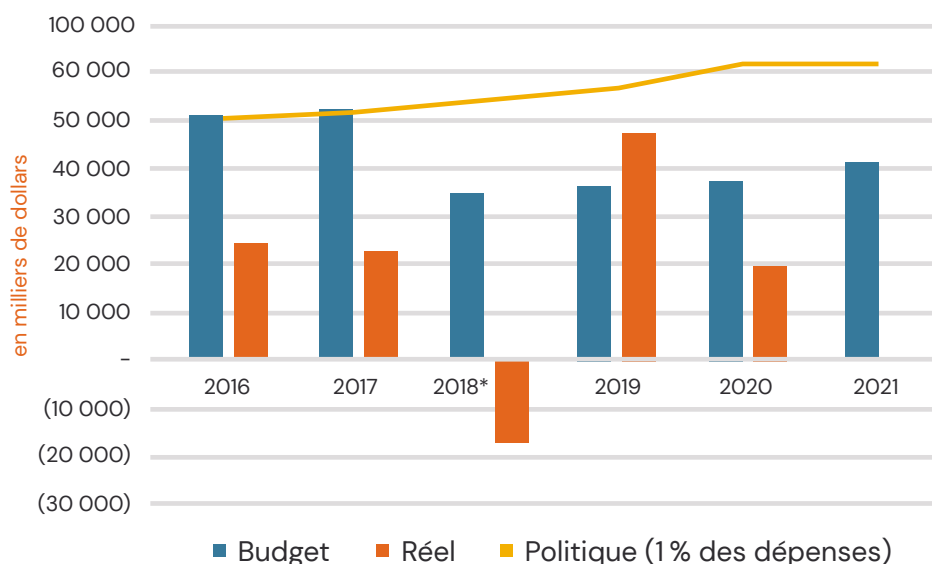
Dépenses communes

Différents postes budgétaires de nature corporative qui ne peuvent être répartis dans les services centraux ou dans les arrondissements, comme le coût des régimes de retraite pour les années de service passées, constituent les dépenses communes. Deux éléments ont retenu notre attention, soit les crédits pour les dépenses contingentes et une économie anticipée de la rémunération non reflétée au budget de la rémunération, qui se retrouve dans le poste budgétaire « autres ».

La Ville budgétise annuellement un montant à titre de réserve pour les dépenses contingentes. Selon la *Politique de l'équilibre budgétaire*, le montant de la réserve devrait correspondre à au moins 1% des dépenses totales prévues au budget afin de parer aux imprévus mineurs de l'année courante, aux règlements des réclamations et aux paiements des condamnations judiciaires. Or, la réserve prévue en 2021 est de 41,8M\$, y compris celles des arrondissements, soit 0,68% seulement du budget. Le graphique suivant illustre l'historique des crédits pour les dépenses contingentes prévues et réalisées comparativement à la cible déterminée.

GRAPHIQUE 12

Prévisions et résultats historiques des crédits pour les dépenses contingentes comparativement au seuil déterminé à la *Politique de l'équilibre budgétaire*



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

* À la reddition de comptes financière de 2018, on explique l'écart favorable des crédits pour les dépenses de contingences principalement par une révision à la baisse de la provision relative aux causes pendantes en justice intentées contre la Ville; des dépenses réalisées dans les unités d'affaires où les budgets ont été transférés pour la réalisation de projets ponctuels et des règlements de litiges pour les réclamations déposées contre la Ville.

Nous observons une diminution de la réserve, ce qui nous apparaît peu prudent dans un contexte très serré de déficit structurel en augmentation où la Ville doit imposer plusieurs coupures pour équilibrer le budget. De plus, la *Politique de l'équilibre budgétaire* de la Ville n'est pas respectée.

En ce qui concerne l'économie anticipée de la rémunération, nous avons constaté qu'un montant de 4,1M\$ prévu au budget en 2015 est reconduit d'année en année alors que cette économie ne s'est jamais réalisée. Ce montant est encore inclus au budget 2021 et est présenté en diminution des dépenses communes. Cet élément, bien que de moins grande valeur, s'ajoute à nos constats relativement aux décisions passées reconduites sans analyse pertinente à leur égard.

Affectation des excédents accumulés

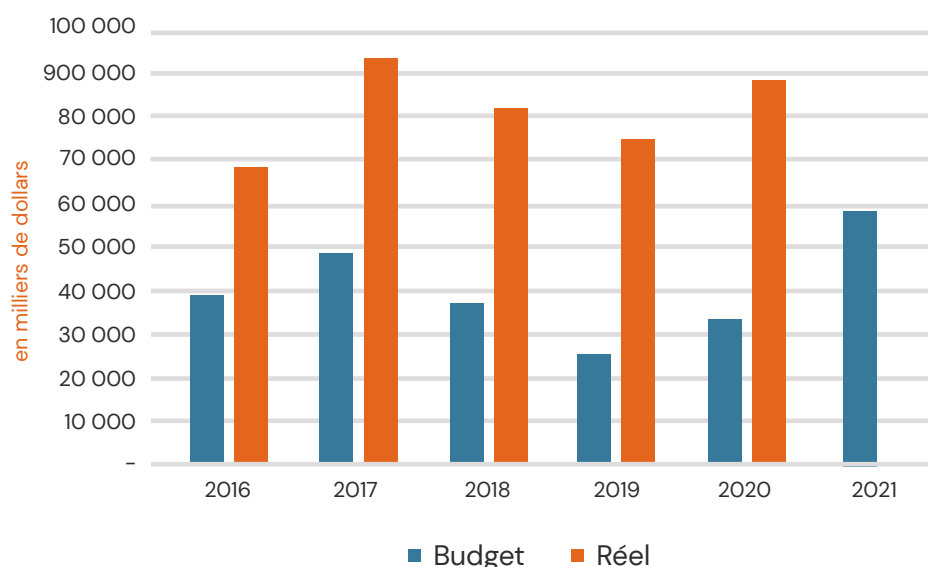
Afin d'atteindre l'équilibre budgétaire, la Ville utilise une part des excédents de fonctionnement qu'elle a accumulé au fil des années. Ces affectations de l'excédent de fonctionnement sont prévues dans le budget puisqu'elles contribuent à financer différents services ou activités à réaliser au cours du prochain exercice financier. D'autres sources de financement sont utilisées à titre d'affectation, par exemple des sommes provenant d'autres organismes ou de réserves financières constituées pour financer des activités spécifiques.

Nous avons constaté que ces prévisions d'affectation sont présentées avec les revenus de la Ville dans le document budgétaire. Cette présentation n'est pas idéale puisqu'elle ne permet pas au lecteur de voir clairement l'écart entre les prévisions de revenus et de dépenses et d'évaluer l'ampleur et la tendance des affectations nécessaires pour combler ce déficit. De plus, elle ne permet pas de faire des comparaisons appropriées avec les états financiers.

Nous avons aussi observé que les prévisions annuelles d'affectation de l'excédent de fonctionnement accumulé sont en croissance depuis 2019 et que l'écart entre celles-ci et les affectations réelles est important. Le graphique suivant présente les affectations qui ont été prévues au budget et qui ont été réalisées depuis 2016.

GRAPHIQUE 13

Affectation de l'excédent de fonctionnement accumulé



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires et des redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

Il ressort de notre analyse des processus, menant à l'établissement des prévisions de revenus et de dépenses qu'ils sont complexes et que certains d'entre eux requièrent une grande quantité de données pour produire l'information pertinente. Or, malgré les efforts déployés, les comparaisons que nous avons effectuées entre les prévisions et les résultats réels ont révélé l'existence de surestimations et de sous-estimations systématiques, parfois de grande ampleur, pour certaines catégories de revenus et de dépenses. Cela crée une sorte de biais structurel qui empêche d'avoir une vision nette du budget, alors qu'il pourrait en être autrement si l'information disponible et les analyses produites étaient davantage utilisées pour prendre les décisions budgétaires.

Finalement, bien que ces processus soient bien structurés, leur documentation devrait être améliorée et formalisée afin de limiter le risque de perte d'expertise lors de départs d'employés spécialisés qui, dans la majorité des cas, sont les seuls à maîtriser les méthodes permettant d'établir les prévisions. Aussi, les contrôles sont insuffisants et doivent être améliorés afin d'y inclure notamment la révision et l'approbation des prévisions par une personne autre que le préparateur, afin de limiter le risque d'erreurs et d'en faire la démonstration.

3.1.2.2.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de considérer dans la méthode d'établissement, la révision des prévisions de revenus et de dépenses qui s'avèrent surévaluées ou sous-évaluées d'année en année, afin que le budget présente plus clairement les sources de financement et les dépenses prévues.

3.1.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances d'améliorer la documentation et les contrôles afin de démontrer que les hypothèses utilisées et les prévisions de revenus et de dépenses reposent sur un processus rigoureux.

3.1.2.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances d'instaurer des mécanismes de validation afin de s'assurer que le plan de l'effectif représente le nombre d'années-personnes selon la définition établie et que les prévisions relatives aux dépenses de rémunération de chaque unité d'affaires reflètent adéquatement ce plan.

3.1.2.2.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que le budget global de fonctionnement de la Ville de Montréal comporte une réserve pour les dépenses contingentes, comme le prévoit la *Politique de l'équilibre budgétaire*.

3.1.2.2.E. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'évaluer l'ampleur de l'écart structurel entre les revenus et les dépenses afin de déterminer les sources de financement qui permettraient d'y remédier et de limiter l'utilisation d'excédents accumulés non affectés pour équilibrer le budget.

3.1.3. Confection des enveloppes budgétaires

Il est de la responsabilité de la Direction du budget d'établir et de transmettre les enveloppes budgétaires, ainsi que de déterminer les orientations budgétaires à communiquer aux unités d'affaires. Le processus de confection des enveloppes budgétaires des services centraux est différent de celui des enveloppes budgétaires destinées aux arrondissements. De plus, deux équipes distinctes sont affectées aux différents processus décrits ci-après.

3.1.3.1. Enveloppes budgétaires des services centraux

Afin de déterminer le montant du budget qui sera alloué à chacun des services, la Direction du budget doit assurer le suivi de tous les éléments pouvant influencer le montant de leur enveloppe budgétaire respective. Un fichier Excel détaillant l'ensemble des enveloppes budgétaires de chacun des services permet de suivre chacune des étapes de la confection des enveloppes budgétaires.

Ce fichier indique pour chacun des services :

- le montant du budget de l'année précédente;
- le montant d'augmentation (l'indexation et les ajustements) de la rémunération pour l'année à venir;
- les montants transférés d'une unité d'affaires à une autre;
- le montant des dépenses autofinancées par un revenu équivalent;
- le montant d'indexation des dépenses autres que la rémunération;
- le montant des contraintes budgétaires imposées et les décisions du comité de budget administratif et du comité de budget politique.

Le cumul des éléments précédents correspond au montant de l'enveloppe budgétaire qui sera accordée pour la prochaine année. Une validation est faite entre le fichier de suivi des enveloppes budgétaires et le cadre financier préliminaire afin de s'assurer que ces dernières reflètent le montant prévu au cadre financier.

La Direction du budget envoie les enveloppes budgétaires simultanément avec les orientations et les instructions budgétaires. Elles sont transmises aux directeurs des services ainsi qu'aux intervenants de la DCSF qui leur sont attitrés. Bien que les grandes orientations budgétaires soient présentées par la Direction du budget à la DCSF, cette dernière gagnerait à être informée quelques jours à l'avance des orientations spécifiques prévues aux enveloppes des services, afin de pouvoir se préparer et répondre à leurs questions.

Voici un résumé des principales orientations du budget de fonctionnement 2021 pour les services centraux:

- Les dépenses autres que la rémunération ont été indexées de 1,9%;
- Un effort équivalent à 50% des indexations précédentes (la rémunération et les autres dépenses) a été retranché des enveloppes budgétaires à titre de participation à l'équilibre budgétaire;
- Les besoins additionnels des services devront être financés par des réductions équivalentes dans les autres dépenses du service, aucune demande additionnelle ne sera acceptée ou analysée après l'envoi des enveloppes budgétaires;
- Les services doivent revoir la tarification de leurs services afin que leurs revenus génèrent une augmentation de 1,9% qui a déjà été considérée pour atteindre l'équilibre budgétaire 2021. Cette hausse ne peut être considérée pour augmenter leurs dépenses ou compenser la baisse d'une autre source de revenus.

À la fin de la période de confection des budgets par les services, les montants totaux de revenus et de dépenses entrés dans l'application SBA sont validés pour s'assurer qu'ils correspondent aux totaux de revenus et de dépenses inscrits dans leur enveloppe budgétaire respective. Si un écart est décelé, le service responsable est avisé de corriger la situation afin que les directives soient respectées.

Bien que la DCSF et la Direction du budget soient responsables de préparer les évolutions budgétaires des services et de consolider l'information financière en cours d'exercice (avec l'information réelle), on ne tient pas compte des résultats prévisionnels de l'année pour établir les orientations et les enveloppes budgétaires en cours d'élaboration.

Les services audités considèrent d'ailleurs que l'on devrait tenir compte des résultats historiques des dernières années ainsi que des tendances observées dans les résultats prévisionnels de l'année en cours. Selon eux, la méthode actuelle pour établir les enveloppes budgétaires ne reflète pas leur réalité.

Bien que des rencontres ont lieu entre les services et leurs DGA pour discuter et présenter leur budget, ils considèrent qu'ils devraient être formellement consultés dans l'établissement des enjeux, des priorités et des orientations budgétaires avant l'établissement des enveloppes budgétaires définitives.

3.1.3.1.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de consulter les services afin de considérer le niveau de service attendu et de prendre en compte leurs résultats historiques avant la détermination des orientations et des enveloppes budgétaires et d'informer toutes les personnes impliquées dans la confection des budgets des services centraux.

3.1.3.2. Enveloppes budgétaires (transferts centraux) destinées aux arrondissements

Les transferts centraux reflètent la part de la Ville versée aux arrondissements pour constituer leur budget afin qu'ils puissent assumer l'ensemble des responsabilités découlant de leurs compétences locales et déléguées par la ville-centre ou subdéléguées par le CG.

Il s'agit d'une source de financement importante des arrondissements qui représente 73 % de leur budget de revenus en 2021. Les autres sources, soit 27 % des revenus prévus, proviennent de la taxation locale, des revenus locaux et des affectations de surplus.

Le processus actuel menant à la détermination du montant de ces transferts repose sur une réflexion entreprise par la Ville en 2012 dans le contexte où les arrondissements estimaient manquer de moyens pour remplir leurs obligations. L'objectif de cette démarche était de développer un modèle de financement qui assurerait une plus grande équité entre les arrondissements et une meilleure compréhension de la base de détermination de leurs transferts en provenance de la Ville. Cet exercice stratégique de réallocation des budgets de fonctionnement était dirigé par le SF, en collaboration avec le CIRANO¹⁰, et il était guidé par les principes¹¹ directeurs suivants :

- Le respect de la capacité de payer des contribuables;
- Les services de qualité aux citoyens;
- La vision cohérente de la Ville : le niveau de service, la fiscalité;
- La stabilité et la prévisibilité du financement;
- L'équité;
- La recherche de la performance (les meilleures pratiques/les meilleurs coûts/ les économies d'échelle).

La RFA incluait également une révision de la gouvernance et du partage des compétences, en respectant leur autonomie et leur imputabilité, ainsi que l'établissement de paramètres de répartition et de normes (si requis) pour chaque activité. Ainsi, une revue des budgets de fonctionnement de 12 activités a été effectuée mettant à contribution un groupe de travail, pour chaque activité. Ces groupes étaient constitués d'experts issus des arrondissements, des services centraux, des représentants du SF et du Service de concertation des arrondissements (SCA) et des ressources matérielles. Un comité directeur a également été formé et mandaté pour réviser les travaux des différents groupes de travail et pour formuler des recommandations structurantes dans une vision globale et cohérente.

¹⁰ Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.

¹¹ Principes énoncés lors d'une conférence de presse tenue le 8 juillet 2014 sur la réforme du financement des arrondissements.

En 2014, il a été recommandé d'appliquer la RFA établie lors des travaux réalisés et de procéder à une mise en œuvre progressive de cette réforme qui impliquait la réduction des transferts de 9 arrondissements (entre 0,4M\$ et 11,8M\$ par arrondissement) et l'augmentation de ceux des 10 autres (entre 0,9M\$ et 9,5M\$ par arrondissement). Ainsi, on prévoyait répartir les augmentations sur 5 ans et les réductions sur 10 ans, ce qui impliquait une augmentation globale des budgets des arrondissements de 3,7M\$ par an, soit 18,6M\$ sur 5 ans¹², soit de 2015 à 2019.

Il y a également été recommandé d'harmoniser la tarification des permis de construction et de rénovation et de rapatrier les pouvoirs de tarification à la ville-centre. Il a donc été convenu avec les arrondissements d'augmenter leurs transferts pour remplacer leur budget de revenus de 2014 et de leur remettre en fin d'année les sommes excédentaires perçues. Ainsi, les transferts aux arrondissements ont augmenté de 23,6M\$ en 2015 pour refléter cette décision.

La Charte, article 186, annexe C stipule que :

« 186. Le conseil de la ville peut, dans son règlement intérieur, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, déléguer à un conseil d'arrondissement :

1° l'adoption ou l'application de tout règlement que le conseil détermine;

2° tout pouvoir lié à la mise en œuvre d'une compétence relevant du conseil de la ville et pour lequel des crédits sont prévus dans la dotation annuelle prévue à l'article 143 de la charte de la ville.

143. La ville fixe la dotation annuelle de chacun des conseils d'arrondissement selon une formule qu'elle détermine et qui établit notamment des éléments de péréquation entre les arrondissements ».

Depuis 2016, des ajustements sont apportés annuellement aux montants des transferts afin de les indexer et de refléter la mise à jour des paramètres établis lors de la réforme. Aussi, des changements apportés en 2017 ont engendré une réduction importante des transferts aux arrondissements, soit notamment la centralisation à la ville-centre de la gestion des contrats de déneigement (-60,7M\$) et du matériel roulant (-66,3M\$). Les paramètres établis ont de nouveau été revus afin de répartir de manière équitable l'impact de ces changements.

D'autres ajustements ont été apportés, entre autres une réduction depuis 2018 pour refléter la participation des arrondissements à l'effort de financement des régimes de retraite et des ajouts pour l'entretien de nouvelles infrastructures. Des transferts entre unités d'affaires ou la révision du modèle d'affaires des services centraux ont aussi affecté le montant des transferts annuels. De plus, à la suite d'une révision des paramètres utilisés pour 3 secteurs d'activités (les bibliothèques, le déneigement, les parcs) en 2019, une bonification de 13,1M\$ a été accordée et répartie sur 2 ans, soit pour les budgets de 2020 et 2021.

¹² Lors de la RFA, le montant total des budgets des arrondissements était de 990,1M\$ (y compris les transferts centraux) et devait augmenter à 1 008,7M\$ en 2019, sans tenir compte de l'indexation.

Le calcul des transferts aux arrondissements à prévoir au budget de fonctionnement annuel est effectué au tout début du processus budgétaire. On procède à la collecte de renseignements auprès des services centraux et d'autres sources (p. ex. le décret sur la population publié annuellement par le gouvernement du Québec) et à la saisie de ceux-ci dans un modèle inclus dans un fichier Excel. Par la suite, l'augmentation qui en découle par rapport au budget précédent est intégrée au cadre financier préliminaire utilisé pour déterminer les orientations budgétaires. Pour 2021, celles retenues à l'égard des transferts centraux aux arrondissements étaient les suivantes:

- L'indexation des transferts de 1%;
- La mise à jour des paramètres établis lors de la RFA;
- La bonification des transferts pour les activités de déneigement, des parcs et des bibliothèques (le versement de la 2^e tranche, indexée de 1%);
- La participation des arrondissements à l'effort de financement permanent et récurrent lié à l'abolition, au budget 2018, des mesures transitoires relatives aux régimes de retraite (de 2018 à 2021, 4 M\$ annuellement pour un cumul de 16 M\$).

Nous avons constaté que le montant des transferts aux arrondissements est principalement basé sur le budget paramétré en 2014 et sur les critères, paramètres et indicateurs établis lors de la RFA. Toutefois, bien que des ajustements aient été apportés au fil du temps pour refléter différents changements découlant de la centralisation d'activités et leur évolution, ces transferts n'ont pas fait l'objet d'une réévaluation, dans leur ensemble, pour déterminer s'ils reflètent bien les besoins actuels des arrondissements et si les paramètres utilisés sont toujours appropriés. Une révision du modèle paramétrique était pourtant prévue après cinq ans, mais n'a pas été réalisée.

Conséquemment, des modifications sont apportées à la pièce, notamment lorsque des questions sont soulevées par les arrondissements quant à la pertinence de certains paramètres. Par exemple, les paramètres utilisés pour déterminer les transferts relatifs aux bibliothèques (p. ex. des prêts et des retours de livres) ont été modifiés pour tenir compte des documents numériques dont la demande est en croissance. C'est donc la superficie des bibliothèques qui est maintenant considérée et qui a donné lieu à la bonification accordée pour ce secteur d'activités en 2020 et 2021.

Nous avons aussi constaté que les réductions de budget recommandées lors de la RFA pour corriger les surdotations ont cessé en 2020 bien qu'elles devaient se poursuivre pendant 10 ans, soit jusqu'en 2024. Ainsi, la réduction annuelle des transferts de 3,7 M\$, répartie entre 9 arrondissements, n'a plus lieu et fait en sorte que l'objectif d'équité entre les arrondissements visé en 2014 n'est atteint que partiellement.

D'ailleurs, aucune analyse n'a été effectuée pour déterminer si les transferts sont représentatifs des compétences dévolues aux arrondissements et des services aux citoyens, et s'ils correspondent à leur juste part des taxes perçues par la ville-centre pour ces services. Selon l'information obtenue, les transferts centraux permettent

de moins en moins de combler les besoins des arrondissements compte tenu des contraintes imposées au cours des dernières années. En effet, le pourcentage d'indexation des transferts est inférieur à celui des dépenses nécessaires pour répondre aux exigences en matière de niveau et de qualité de services. Par exemple, les dépenses de rémunération d'un arrondissement audité augmenteront de 3,41% en 2021 alors que le montant du transfert est indexé de 1%.

Également, selon les arrondissements audités, les contraintes imposées depuis 2017, dont celles concernant la gestion des postes vacants font fi de la réalité, des résultats historiques et des événements prévisibles et ont les conséquences suivantes :

- Utilisation des surplus et des réserves pour équilibrer le budget (solution ponctuelle qui ne peut être récurrente à long terme);
- Augmentation des tarifs exigés aux citoyens et/ou activités confiées en impartition afin de maintenir le niveau de service (p. ex. pour les loisirs);
- Épuisement des effectifs.

Le tableau suivant démontre que les transferts centraux aux arrondissements ont diminué depuis 2014, en proportion de leur budget, et que cette diminution varie d'un arrondissement à l'autre. Notons que les arrondissements ont l'autonomie pour prendre des décisions quant au niveau de revenus locaux à percevoir pour équilibrer leur budget, ce qui peut influencer légèrement sur le pourcentage des transferts centraux par rapport au budget.

TABLEAU 5

Évolution des transferts centraux aux arrondissements

Arrondissement	Pourcentage du budget							
	2014	2015 ^[b]	2016	2017 ^[c]	2018	2019	2020	2021
19 arrondissements	77,8	80,7	79,4	75,2	74,5	73,5	73,0	73,0
Arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve	79,8	83,9	84,0	80,7	81,0	80,2	79,3	79,4
Arrondissement de Saint-Laurent	76,9	80,0	78,3	74,4	74,3	74,2	74,0	74,1
Arrondissement de Ville-Marie ^[a]	62,7	68,7	67,0	58,8	55,7	50,7	49,5	49,1

^[a] Cet arrondissement bénéficie d’une portion importante de revenus locaux, ce qui explique les proportions inférieures à celles des autres arrondissements.

^[b] L’augmentation de la proportion des transferts centraux en 2015 est principalement due à l’intégration des revenus de permis de construction et de la modification à ceux-ci.

^[c] La diminution de la proportion des transferts centraux s’explique par la centralisation d’activités à la ville-centre (p. ex. la gestion des contrats de déneigement, du matériel roulant et de la téléphonie).

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l’aide de l’information présentée dans les documents budgétaires annuels de la Ville.

Aussi, à l’examen du montant des transferts par habitant depuis 2017, soit depuis la centralisation de certaines activités à la ville-centre, nous constatons une légère diminution en 2021 et une augmentation globale de 3,5%. Cette augmentation est cependant inférieure à la croissance du budget de dépenses, notamment à celle du budget de rémunération par habitant qui fut de 8,9% pendant la même période. De plus, comme le démontre le tableau suivant, ces variations diffèrent d’un arrondissement à l’autre.

TABLEAU 6

Évolution des transferts centraux et du budget de rémunération par habitant

Arrondissement	2017	2018	2019	2020	2021	Variation
	\$ transfert/habitant					
19 arrondissements	370	372	374	384	383	3,51 %
Arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonnette	342	352	361	373	370	8,19 %
Arrondissement de Saint-Laurent	498	507	505	522	519	4,22 %
Arrondissement de Ville-Marie ^[a]	558	547	521	513	498	-10,75 %
	\$ rémunération/habitant					
19 arrondissements	326	332	336	353	355	8,90 %
Arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonnette	293	296	295	329	331	12,97 %
Arrondissement de Saint-Laurent	443	449	451	475	474	7,00 %
Arrondissement de Ville-Marie ^[a]	581	591	579	590	584	0,52 %

^[a] Cet arrondissement bénéficie d'une portion importante de revenus locaux, ce qui explique les proportions inférieures à celles des autres arrondissements.

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les documents budgétaires annuels et dans les systèmes d'information de la Ville.

Les arrondissements audités nous ont également fait part d'un enjeu important pour les prochaines années lié au financement des dépenses de fonctionnement et d'entretien des nouvelles infrastructures ou en cours de construction. Selon l'information obtenue, bien que des sommes aient été déterminées à cette fin dans le programme décennal d'immobilisations 2021-2030 et qu'elles soient présentées dans le cadre financier de la période 2021-2025, les arrondissements ne disposent d'aucune information concernant les sources de financement dont elles disposeront pour faire face à ces dépenses.

Les arrondissements ne sont d'ailleurs pas consultés formellement avant l'établissement des orientations budgétaires et la détermination du montant de leurs transferts. De plus, l'information qui leur est fournie à cet égard pourrait être bonifiée, car ceux-ci doivent faire des demandes spécifiques au SF pour comprendre la nature de certains ajustements et s'assurer que les décisions préalablement approuvées et tous les changements pertinents sont considérés.

Finalement, les contrôles permettant d'assurer l'exactitude des transferts accordés à chaque arrondissement pourraient être améliorés puisqu'un arrondissement nous a mentionné avoir détecté des erreurs. Par exemple, pour le budget 2021, les crédits supplémentaires autorisés pour réaliser certaines activités d'entretien de nouvelles infrastructures avaient été omis, ce qui a nécessité une correction du montant du transfert. Selon l'information obtenue, les données recensées par le SF pour déterminer les montants des transferts ne font pas l'objet d'une validation pour s'assurer de leur exhaustivité et ceux-ci ne sont pas révisés ni approuvés avant leur transmission aux arrondissements.

3.1.3.2.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de revoir la méthode utilisée pour répartir les transferts centraux aux arrondissements afin de s'assurer qu'elle permet encore d'allouer les budgets de manière équitable, selon les compétences qui leur sont dévolues, et de répondre aux exigences de la Ville de Montréal en matière de qualité et du niveau de services aux citoyens.

3.1.3.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances de bonifier l'information transmise aux arrondissements, ainsi que les contrôles, afin que ces derniers aient l'assurance que les transferts centraux reflètent fidèlement les décisions prises et les changements survenus au cours de l'année précédente.

3.2. Confection des budgets

Les enveloppes budgétaires accompagnées des orientations, des instructions et des formulaires budgétaires sont habituellement transmises en juin aux unités d'affaires qui préparent leur budget durant la période estivale. Pour ce faire, les services centraux sont épaulés par la DCSF, tandis que les arrondissements disposent de leurs propres équipes de support financier.

Lorsque les services centraux et les arrondissements ont complété leurs prévisions budgétaires, ils doivent expliquer les écarts avec le budget de l'année précédente dans une annexe selon le format prescrit par le SF.

Les données budgétaires de chaque service ou arrondissement préparées sur Excel doivent être saisies manuellement dans l'application SBA. La documentation budgétaire de chaque unité d'affaires est conservée dans chaque arrondissement ou service et/ou à la DCSF.

3.2.1. Confection des budgets des services centraux

Au fil des années, chaque service a développé son propre processus budgétaire avec l'aide de son équipe de conseillers de la DCSF. Dans chacun des services, toutes les divisions sont mises à contribution dans la préparation du budget. Règle générale, suite à la réception de l'enveloppe budgétaire et de la cible à atteindre quant au montant total du budget à respecter, une première évaluation du budget du service est faite par l'équipe de la DCSF. Depuis plusieurs années, la cible implique des coupures à effectuer dans la plupart des budgets des services.

La Direction du service énonce alors les orientations et les objectifs budgétaires afin de respecter le montant de l'enveloppe budgétaire et les directives sont transmises aux gestionnaires responsables (les directeurs, les chefs de division, les chefs de section). Tout au long du processus, des rencontres fréquentes de suivi ont lieu entre la DCSF et la Direction du service. Lorsque les directions et les divisions ont terminé leur budget respectif, si le budget est en déséquilibre, le responsable du DCSF prépare différents scénarios de coupure qu'il soumet au directeur du service et au comité de direction. C'est toujours le directeur du service qui prend les décisions finales.

Les documents justificatifs sont conservés à la DCSF. Néanmoins, aucune vérification n'est faite pour s'assurer que les orientations et les directives ont été suivies à l'exception du respect du montant total de l'enveloppe budgétaire.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné le processus de confection de trois services, soient le SPVM, le SE et le SCA. Des constats globaux sont exposés ci-après, ainsi que des constats spécifiques à chacun des services.

Globalement, nous avons constaté que les enveloppes budgétaires sont calculées à partir du budget de l'année précédente auquel on applique, de façon uniforme les orientations budgétaires. Contrairement à la *Politique de l'équilibre budgétaire* de la Ville, la dotation budgétaire ne repose pas sur une analyse des résultats historiques, sur le niveau de service ou d'activité requis ou sur une analyse des nouveaux enjeux auxquels les services devront faire face.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les services doivent s'assurer que le total de leur budget corresponde au montant fixé par le SF et apparaissant dans leur enveloppe budgétaire. Ils doivent toutefois respecter leurs obligations contractuelles et légales comme stipulé dans les orientations particulières. Or, ce montant est obtenu à partir d'ajustements apportés au budget de l'année précédente qui provient lui-même du montant du budget de l'année précédente ajusté.

Nous avons aussi constaté que les politiques financières ne sont pas diffusées au personnel impliqué dans la confection du budget et qu'aucune mention à titre de référence ne se retrouve dans les orientations et les instructions budgétaires. Nous avons validé avec les services audités s'ils connaissaient ces politiques et la majorité d'entre eux nous ont dit les ignorer. De plus, certains représentants de la DCSF connaissaient seulement la *Politique de capitalisation et d'amortissement des dépenses en immobilisation*.

Nous avons constaté lors de notre audit que les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes autant au niveau des services qu'au niveau des intervenants du DCSF impliqués dans le processus budgétaire, ne sont pas connus et ne sont pas clairement définis ou documentés. Nous avons également remarqué qu'ils peuvent varier d'un service à l'autre dépendamment des forces et des besoins de chacun et que cela semble convenir à la plupart d'entre eux. Cet équilibre tient grâce aux individus en place et pourrait s'effondrer à la suite d'un changement de personnel. Une documentation des rôles et des responsabilités de chacun permettrait d'éviter d'éventuelles situations conflictuelles.

Aussi, aucun des processus budgétaires des services audités ne prévoyait des mécanismes de contrôles et d'approbation assurant la qualité de l'information.

Le principe de base sur lequel s'appuient les pratiques de gestion exposées dans les politiques de la Ville, énoncées dans la partie 1.2., est que les gestionnaires doivent respecter l'équilibre budgétaire. Or, nous avons pu constater que certains services sont déficitaires d'année en année et que cela est déjà prévisible lors de la préparation budgétaire. Ceci contredit le principe de la *Politique de l'équilibre budgétaire* selon lequel les hypothèses sur lesquelles sont fondées les prévisions de revenus et de dépenses doivent être réalistes et prudentes.

Il est également indiqué dans les pratiques de gestion, énoncé dans la *Politique de l'équilibre budgétaire*, que les gestionnaires sont responsables des budgets qui leur sont attribués. Nous avons observé lors de notre audit qu'aucune mesure de redressement n'était imposée ou même demandée aux services qui prévoyaient un déficit en cours d'exercice. Des déficits récurrents sont le fruit d'une sous-estimation systématique des coûts et d'une gestion inappropriée (l'absence d'un contrôle adéquat). Cela signifie que de toute façon les gestionnaires ne sont pas vraiment redevables de l'atteinte des objectifs budgétaires qui leur sont donnés puisqu'ils savent que leur déficit sera compensé.

Bien que certains services aient pris l'initiative de créer des systèmes leur permettant de suivre les coûts de certaines de leurs activités, cela n'a pas été étendu à tous les services et ce n'est pas une exigence de l'Administration municipale ou une exigence des politiques de la Ville. Dans ce contexte, cette dernière n'est pas en mesure d'évaluer quelle quantité et/ou la qualité de service ou d'activité devraient procurer les montants des dépenses budgétées. C'est l'une des critiques principales émises par les services que nous avons consultés. En l'absence de balises quant au niveau de service et au coût par activité, l'imputabilité des services est compromise face au respect de leur budget.

Des plans opérationnels permettant d'appliquer les orientations et les objectifs devraient être faits dans chacun des services. Ces plans devraient permettre d'établir clairement le niveau de service et les activités qu'on prévoit dispenser. Des indicateurs de mesures devraient être adoptés afin qu'une reddition de comptes sur la mesure de ces résultats soit produite périodiquement en plus de la reddition de comptes « traditionnelle » qui ne vise qu'à présenter les écarts entre le budget et le réel et à les expliquer sommairement.

Nos travaux ont fait ressortir des constats spécifiques aux services centraux sélectionnés. Ces constats sont exposés aux sections suivantes.

Service de l'eau

Le budget du service adopté pour 2021 est de 274 M\$. Un montant de 83 M\$ a été budgété à titre de rémunération globale soit 30,4 % du budget de fonctionnement. Le budget du SE a la particularité de présenter les frais de financement et le remboursement de la dette à long terme (service de la dette) relative aux infrastructures de l'eau, soit 102 M\$ pour 2021. Cela représente 37,3 % du budget du service.

Les dépenses relatives au service de la dette sont significativement à la hausse depuis les trois dernières années et le SE n'a aucun contrôle sur celles-ci. Comme démontré au tableau suivant, il existe de grands écarts entre le montant budgété et le réel pour ce poste budgétaire, principalement causé par la méthode de répartition du service de la dette qui a été établie en 2006 et n'a pas été révisée depuis. Cette répartition budgétaire ne tient pas compte notamment des investissements importants pour la réfection des infrastructures au cours des dernières années alors que le service de la dette réel prend en compte le financement de ces infrastructures. Ces écarts défavorables génèrent des déficits pour le SE.

Le tableau suivant démontre l'impact sur le surplus ou le déficit du SE si on soustrait la dépense relative au service de la dette des résultats. On remarque que le SE a tout de même réalisé un déficit en 2019 et un léger surplus en 2020.

TABLEAU 7

Analyse des surplus et déficits pour le Service de l'eau

Année	Avec service de la dette	Déficit relatif au service de la dette	Sans service de la dette
	Écart budget/réel Surplus (déficit) En milliers de dollars	Écart budget/réel Surplus (déficit) En milliers de dollars	Écart budget/réel Surplus (déficit) En milliers de dollars
2017	(161)\$	(3 433)\$	3 272 \$
2018	3 588 \$	(490)\$	4 078 \$
2019	(8 076)\$	(5 555)\$	(2 521)\$
2020	(4 747)\$	(5 223)\$	476 \$

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les redditions de comptes financières et dans les systèmes d'information de la Ville.

Lors de notre audit, nous avons constaté que le budget du SE comprend une contrainte de 10M\$ sans coupure d'activité ou de réduction du niveau de service. Ce montant négatif de 10M\$ présenté distinctement en diminution du budget a été inclus depuis 2017 pour anticiper au budget global les surplus généralement constatés au SE dans les résultats de fin d'année.

Le niveau de cette contrainte a été établi dans un contexte budgétaire qui n'est plus actuel et où les surplus ne sont plus à la hauteur de ceux observés auparavant. Cette contrainte est difficile à réaliser pour le SE comme nous pouvons le constater ci-dessus. Il est risqué de budgéter une contrainte « sans coupure d'activité ». Étant donné que la coupure n'est pas intégrée directement dans le budget des opérations du SE, ce dernier peut quand même dépenser les crédits budgétaires et provoquer un déficit.

Le résultat de l'année 2019 illustre bien le risque de budgéter une contrainte « sans coupure d'activité ». Étant donné que la coupure n'est pas intégrée directement dans le budget des opérations du SE, ce dernier peut quand même dépenser les crédits budgétaires et provoquer un déficit.

Cette contrainte de 10M\$ imposée depuis des années au SE représente un frein pour les gestionnaires d'assumer pleinement leur rôle de gestion et de préparer un budget qui représente réellement le niveau de service selon les moyens qu'on leur accorde. Ceci ne favorise pas leur imputabilité.

Le SE estime que l'enveloppe budgétaire actuelle ne permet pas la mise en place d'une stratégie agressive d'auscultation pour améliorer la connaissance des actifs, la préparation des investissements et la mise en place des structures de gouvernance requise par l'ampleur de certains projets d'envergure.

Considérant les investissements importants en immobilisation effectués au cours des dernières années et ceux à réaliser à court et à moyen terme, et considérant les coupes budgétaires des dernières années, le SE peine à trouver le budget requis pour entretenir les nouveaux équipements. De plus, le SE craint de ne pouvoir faire face à la hausse des coûts d'exploitation et de ne pouvoir ralentir la progression du déficit du maintien des actifs dans les années à venir.

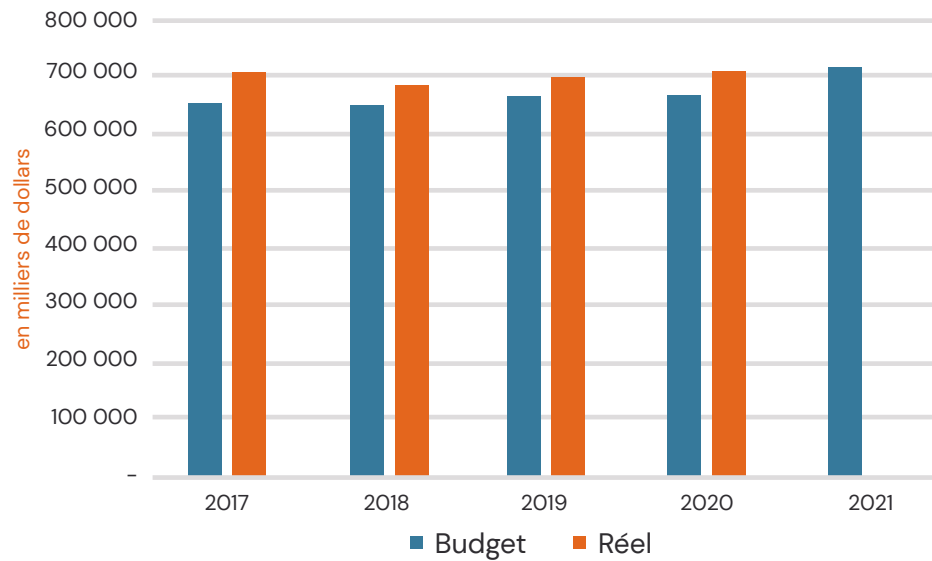
Service de Police de la Ville de Montréal

Pour 2021, le budget de fonctionnement du SPVM est de 679M\$. Pour réaliser sa mission, 5 903 années-personnes ont été budgétées selon le document budgétaire 2021. La rémunération globale incluant les cotisations de l'employeur s'élève à 655M\$ ce qui représente 96,5% du budget adopté en 2021.

Comme illustré au graphique suivant, le SPVM présente annuellement, depuis 2017, des excédents de dépenses importants par rapport à son budget de l'ordre de 49M\$ en 2017, 35,7M\$ en 2018, 33,3M\$ en 2019 et 43,7M\$ en 2020.

GRAPHIQUE 14

Prévisions et résultats historiques – Service de Police de la Ville de Montréal (dépendances totales)



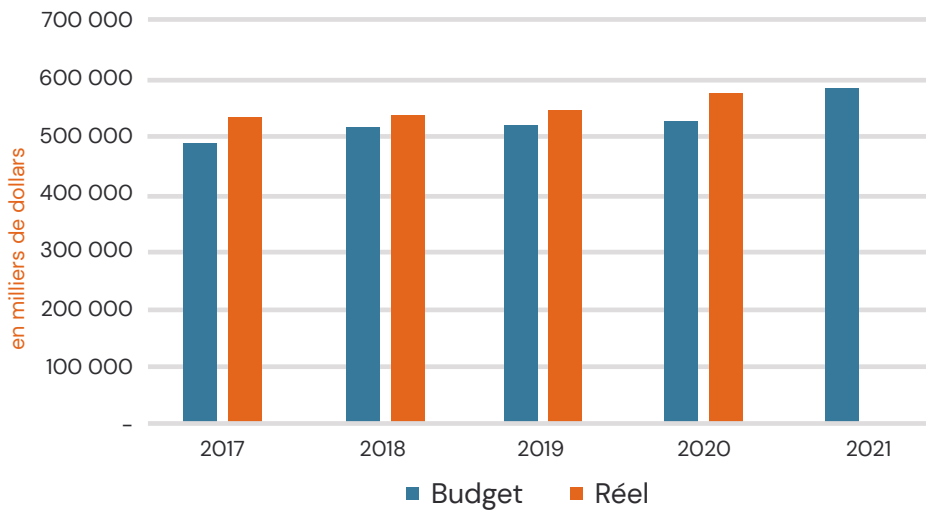
Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les documents budgétaires annuels et dans les redditions de comptes financières de la Ville.

Au chapitre de la rémunération globale des effectifs, si on ne tient pas compte du temps supplémentaire et des employés civils, le graphique suivant illustre l'écart entre le budget accordé et le réel observé annuellement.

GRAPHIQUE 15

Prévisions et résultats historiques – Service de Police de la Ville de Montréal

(rémunération globale du Service de Police de la Ville de Montréal (excluant les employés civils) – temps régulier)



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information des systèmes informatiques de la Ville.

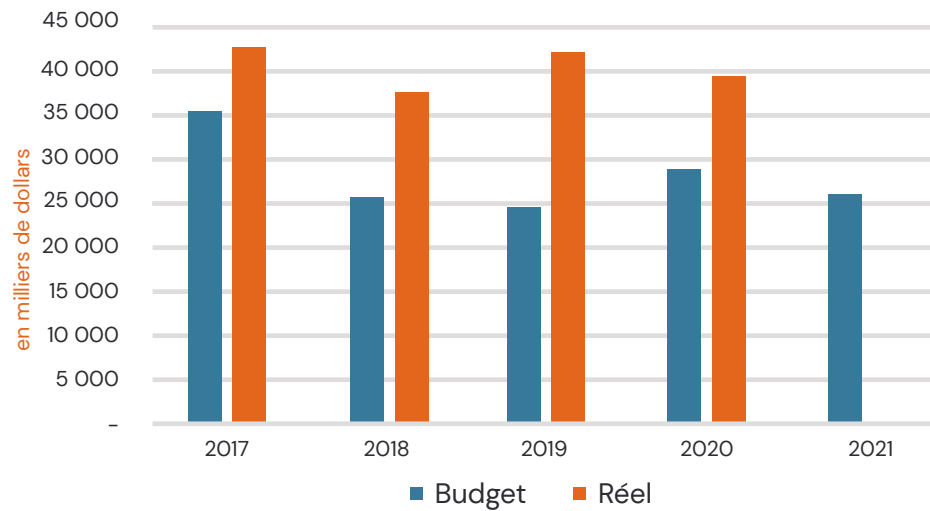
Nous constatons au graphique précédent que le budget alloué ne couvrait pas la dépense de rémunération sans tenir compte du temps supplémentaire. Encore une fois, des écarts majeurs sont constatés, respectivement de 45 M\$ en 2017, 23 M\$ en 2018, 25 M\$ en 2019 et 43 M\$ en 2020. Bien que l'on dénote une hausse au budget 2021, cette dernière est essentiellement liée à l'augmentation de la charge du régime de retraite.

De plus, l'analyse du temps supplémentaire révèle que, année après année, ce poste budgétaire est sous-budgété comme le révèle le prochain graphique.

GRAPHIQUE 16

Prévisions et résultats historiques – Service de Police de la Ville de Montréal

(rémunération globale du Service de Police de la Ville de Montréal (excluant les employés civils) – temps supplémentaire)



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information des systèmes informatiques de la Ville.

Des montants de 7M\$ en 2017, 12M\$ en 2018, 17M\$ en 2019 et 11M\$ en 2020 ont été dépensés en sus du budget adopté.

Des économies dans les postes budgétaires relatifs aux effectifs civils et aux biens non durables permettent de résorber une partie des déficits annuels.

Selon les responsables du budget du SPVM, ce dernier ne reçoit pas la dotation budgétaire suffisante pour couvrir les obligations liées à la structure des effectifs autorisée et les paramètres de la convention collective ou les orientations maintenues par l'Administration municipale. Par conséquent, il n'est pas possible de respecter la *Politique de l'équilibre budgétaire* à moins de procéder à une importante réorganisation des ressources et à des suppressions de postes des effectifs policiers.

Dans le guide technique de préparation du budget 2021, on retrouve l'orientation suivante:

1. Orientations particulières

Les unités d'affaires, de concert avec leur représentant en ressources financières respectif, doivent pour 2021, prévoir les crédits requis de manière à honorer leurs obligations contractuelles et légales. Ceci permettra au trésorier de procéder à l'émission du certificat des finances et aux unités d'affaires de maximiser leurs engagements liés à leur plan d'affaires respectifs et, par voie de conséquence, à celui de la Ville.

Rappelons que l'orientation générale demeure, à savoir que l'enveloppe transmise en juillet doit être respectée.

Le SPVM est un exemple d'une unité d'affaires à déficit récurrent par rapport au budget alloué. Son budget global est sous-financé systématiquement, attribuable à la sous-évaluation de la rémunération. Le maintien dans le temps de cette situation conduit à un désintéressement des gestionnaires vis-à-vis de l'équilibre budgétaire, lequel ne tient pas compte de la réalité opérationnelle de l'unité. Ils se sentent de moins en moins concernés par la nécessité pratique de respecter leur budget. Pour la Ville, c'est un problème important; car comment les rendre imputables d'un budget dont les nécessités opérationnelles sont ignorées.

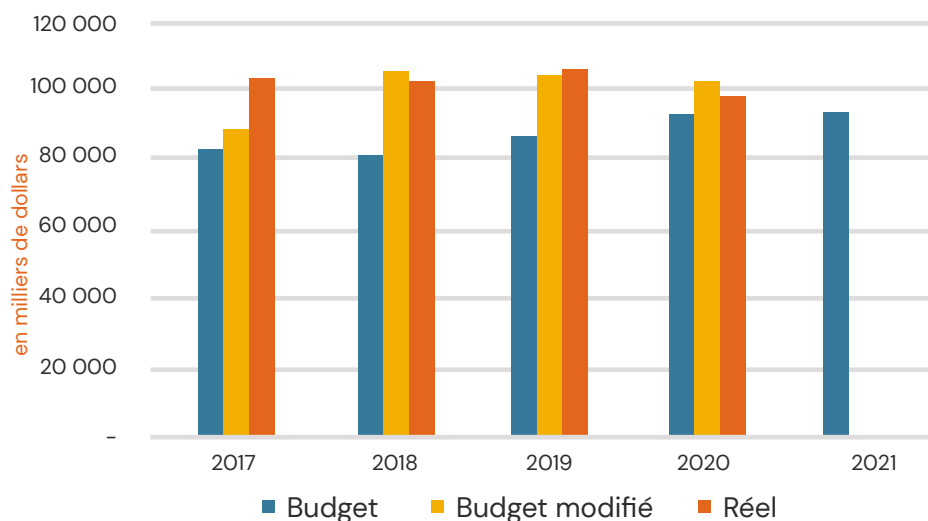
Service de concertation des arrondissements

Le SCA dispose d'un budget de 93 M\$ en 2021 dont 81 M\$ (87%) sont alloués au poste budgétaire des services techniques, constitué principalement des coûts liés aux contrats de déneigement.

Le graphique suivant illustre la comparaison entre le budget accordé, le budget modifié suite à une demande aux instances municipales d'augmenter le budget et les résultats réalisés de 2017 à 2020.

GRAPHIQUE 17

Prévisions et résultats historiques – Service de concertation des arrondissements (total des dépenses)



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les documents budgétaires annuels et dans les redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

On constate que le budget d'origine ne reflète pas la situation financière réelle du SCA et le niveau d'activité et de service attendu par les élus et les citoyens pour le déneigement. Le SCA doit demander annuellement un renflouement de son budget via la réserve de déneigement, ce qui lui est accordé chaque fois par les instances. En plus d'augmenter la bureaucratie pour un événement qui est déjà prévisible, cela peut malheureusement avoir pour effet de déresponsabiliser et de démotiver les gestionnaires, puisqu'ils savent dès le départ que leur budget est insuffisant.

En conclusion, les résultats de l'audit des trois services sélectionnés démontrent qu'il est impératif de revoir le processus d'attribution des enveloppes budgétaires, ces derniers n'étant pas répartis en fonction d'un niveau de service attendu, mais en fonction du budget de l'année précédente sans égard aux résultats réels.

Les coupures exercées globalement et la non-considération des résultats réels rendent l'imputabilité des directeurs de service difficile, voire même impossible. De plus, l'insuffisance des crédits attribués à certains services force l'Administration municipale à effectuer une gestion parallèle des écarts anticipés dès le début de l'exercice financier pour s'assurer que la Ville ne soit pas en déficit à la fin de l'année.

3.2.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances d'améliorer le processus d'information et de diffusion des instructions afin que les parties prenantes soient saisies des orientations, des directives, notamment des politiques en vigueur, ainsi que la description des rôles et des responsabilités de chacun des intervenants.

3.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances de mettre en place, des critères de documentation jugés adéquats comme préconisés dans la *Politique de l'équilibre budgétaire*, un processus de validation et d'approbation assurant la qualité de l'information, ainsi que le respect des orientations et directives par les unités d'affaires.

3.2.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale, de revoir le processus budgétaire afin de:

- respecter sa *Politique de l'équilibre budgétaire* dont notamment à l'effet que les budgets soient fondés sur des prévisions de revenus et de dépenses réalistes et prudentes et que les budgets octroyés aux services permettent aux gestionnaires de respecter l'équilibre budgétaire et ainsi favoriser leur imputabilité;
- mettre en place des plans de redressement dans le cas où les budgets n'atteignent pas les prévisions;
- mettre en place un système budgétaire et financier permettant de budgéter en fonction du niveau de services ou des activités attendus, ainsi que des plans opérationnels clairement définis permettant ainsi le suivi des indicateurs de mesure à l'atteinte des résultats.

3.2.2. Confection des budgets des arrondissements

Les arrondissements reçoivent des instructions du SF pour la confection de leur budget de fonctionnement. Pour le budget 2021, celles-ci étaient présentées dans le Guide technique de préparation transmis par la Direction du budget. On y trouve, entre autres, les orientations particulières, les paramètres budgétaires, la liste des annexes à compléter et l'échéancier des étapes importantes du processus budgétaire.

Chaque arrondissement dispose de son propre processus. Les étapes importantes sont définies dans un document ou un calendrier, approuvé par le directeur d'arrondissement, comportant notamment les activités suivantes :

- La mise à jour des fichiers de travail;
- Des rencontres pour obtenir les orientations des élus;
- L'envoi d'instructions et de directives aux directions;
- Des rencontres avec les gestionnaires des directions;
- La préparation du budget par les directions;
- La compilation des données et des demandes;
- L'analyse des demandes et la présentation aux élus;
- La transmission des prévisions préliminaires;
- La préparation du document budgétaire public;
- L'approbation du budget par le CA.

La rémunération et les cotisations de l'employeur représentent la grande part des dépenses des arrondissements, soit 71%, 67,7% et 57,6% pour les 3 arrondissements audités. Les prévisions de dépenses à cet égard sont établies à l'aide des taux par poste calculés par le SF et de l'effectif prévu selon les décisions prises par les arrondissements (p. ex. la création, l'abolition, le transfert de postes). Les renseignements fournis dans le cadre de la mise à jour du registre de postes sous la responsabilité du SRH sont également considérés. La rémunération liée aux postes vacants fait l'objet d'un crédit spécifique au budget et les économies prévues à cet égard doivent être reflétées, de même que des économies liées à des postes spécifiques ou d'autres économies relatives à la rémunération.

Les autres dépenses sont principalement constituées de services professionnels (p. ex. des spécialistes, des techniciens et autres), de frais de location, d'entretien et de réparation, de biens non durables et de contributions versées à des organismes. Elles font l'objet d'une révision par les gestionnaires des directions et des divisions de l'arrondissement afin de déterminer si des écarts à la hausse ou à la baisse doivent être considérés par rapport au budget précédent.

Les arrondissements effectuent également la planification d'activités qui relèvent des services centraux, par exemple des activités liées à la gestion de l'eau. Cette planification permet d'évaluer les budgets requis et doit être basée sur l'historique des activités réalisées et sur les besoins anticipés. Les besoins budgétaires doivent

être en équilibre avec l'enveloppe budgétaire de l'année précédente, indexée de 1% en 2021, ou inférieure à celle-ci. Aussi, certaines activités relevant du CG ou du CM peuvent être déléguées ou subdéléguées aux arrondissements par voie de règlement. Les budgets qui y sont associés, indexés aussi de 1% en 2021, sont intégrés aux budgets des arrondissements qui doivent tenir une comptabilité distincte à cet égard. Ces activités déléguées concernent :

- l'entretien des réseaux d'aqueduc et d'égout;
- l'enlèvement et le transport des matières résiduelles (p. ex. le suivi des opérations des contrats, la gestion des plaintes, les communications locales, la gestion des travaux en régie);
- le déneigement¹³;
- les dépenses relatives au parc du Mont-Royal et les autres grands parcs relevant du CM.

Afin d'atteindre l'équilibre budgétaire, différents scénarios et hypothèses sont élaborés pour déterminer les prévisions de dépenses et de revenus. Par exemple, des pourcentages d'indexation sont utilisés pour les prévisions de taxes et de revenus locaux ainsi que pour les autres familles de dépenses. Outre les transferts centraux, les principales sources de revenus des arrondissements proviennent des taxes locales et de la tarification relative aux services. Une taxe spéciale sur les enseignes publicitaires peut aussi être perçue par les arrondissements. Des sommes provenant des excédents accumulés peuvent également servir à équilibrer le budget.

En plus des prévisions de revenus et de dépenses transmises au SF, les arrondissements consignent l'information additionnelle demandée par ce dernier dans des annexes. Pour le budget de fonctionnement 2021, ces annexes portaient notamment sur les écarts entre le budget de dépenses 2020 et le budget proposé pour 2021, les écarts concernant les prévisions de revenus et l'explication des écarts.

D'autres annexes complémentaires accompagnent le budget des arrondissements (p. ex. les enveloppes budgétaires destinées aux arrondissements pour le Fonds de l'eau et les activités associées aux matières résiduelles) ou peuvent être requises selon les particularités de ceux-ci (p. ex. la prévision budgétaire de la taxe spéciale sur les enseignes publicitaires).

Nous avons observé que les processus appuyant la confection des budgets de fonctionnement des trois arrondissements audités sont structurés. Selon ces arrondissements, les rôles et les responsabilités sont clairs, de même que ceux des autres parties prenantes de la Ville. Il en est de même des instructions budgétaires qui leur sont transmises. Cependant, des personnes rencontrées n'étaient pas au fait des politiques financières de la Ville ce qui pourrait compromettre l'efficacité du processus.

¹³ L'activité « Élimination de la neige » est gérée de manière intégrée à la Ville, par le SCA, mais l'opération des sites est déléguée aux arrondissements.

En matière de contrôle, des mesures sont prévues dans les instructions budgétaires pour faire la validation de l'intégrité des données saisies au système budgétaire centralisé. Des rapports sont prévus à cet effet et doivent être utilisés par les arrondissements. Nous avons observé que ces derniers valident que la saisie des données dans l'application SBA est fidèle à leur budget. Nous nous sommes également assurés que le document budgétaire présenté par la Ville reflète bien le budget élaboré par les arrondissements audités; des écarts minimes ont été observés et ceux-ci concernaient seulement la répartition entre deux catégories de revenus.

Les orientations et les priorités de la ville-centre sont prises en considération par les arrondissements lors de la confection du budget, bien qu'ils aient l'autonomie pour faire leurs propres choix budgétaires. Les représentants des arrondissements audités que nous avons rencontrés ont mentionné avoir été informés de l'alignement stratégique communiqué par la Direction générale à la fin de 2019 et avoir participé à la démarche visant l'élaboration du plan stratégique *Montréal 2030*. Les orientations et les priorités contenues dans ce plan, de même que la vision de la Ville, étaient donc en toile de fond de la confection de leur budget pour l'année 2021. Cependant, comme il est mentionné dans les paragraphes suivants, des améliorations doivent être apportées au processus budgétaire des arrondissements audités.

Il n'y a pas de mécanisme formel pour documenter les orientations et les priorités de la ville-centre, de même que celles des élus de l'arrondissement, et pour s'assurer qu'elles sont reflétées dans le budget de fonctionnement. Il en est de même des décisions stratégiques prises par la direction d'arrondissement et les élus. Celles-ci se retrouvent dans des documents de présentation utilisés lors de rencontres ou dans les fichiers utilisés pour la confection du budget, mais elles ne sont pas consignées dans des comptes-rendus approuvés formellement. De plus, les contrôles effectués pour s'assurer que le budget reflète les décisions prises et les instructions reçues ne sont pas documentés.

Aussi, le processus budgétaire n'est pas documenté formellement. Des façons de faire ont été établies ainsi que des calendriers contenant les principales étapes et l'échéancier à respecter afin de se conformer aux délais déterminés par le SF. À cet égard, les arrondissements considèrent que la période de temps dont ils disposent pour préparer leur budget est trop courte. Dans ce contexte et considérant le fait que les travaux se déroulent pendant la période des vacances estivales, ils doivent déterminer des hypothèses et commencer la préparation du budget avant la confirmation du montant de leurs transferts et la réception des orientations et des instructions budgétaires, ce qui ne favorise pas l'efficacité du processus.

Les trois arrondissements audités prennent en considération les résultats historiques pour établir leurs prévisions, mais comme dans le cas du cadre financier et des prévisions de la ville-centre, le budget est établi sur la base d'écart entre ce dernier et celui de l'année précédente. Ce mode de fonctionnement laisse peu de marge de manœuvre aux arrondissements pour prendre en compte les résultats réels et les événements prévisibles et pour déterminer des hypothèses basées sur ceux-ci. D'ailleurs, les arrondissements n'ont pas à fournir des informations

concernant leurs hypothèses alors que, selon les bonnes pratiques, les responsables du budget de la Ville devraient avoir accès à toutes les hypothèses formulées par les gestionnaires afin notamment de veiller à l'uniformité des prévisions et en faire la validation.

Comme il a été mentionné précédemment, il est de plus en plus difficile pour les arrondissements d'équilibrer leur budget de fonctionnement dans le contexte où le montant des transferts centraux n'est pas indexé au même rythme que celui des dépenses. Pour y parvenir, ils doivent augmenter les autres sources de financement, notamment l'utilisation d'excédents accumulés. À ce chapitre, nous avons constaté que des sommes sont distribuées aux arrondissements alors qu'elles n'ont pas été budgétées.

En effet, à la fin de chaque année financière, le SF compile les sommes perçues par la ville-centre aux bénéficiaires des arrondissements afin de les remettre à ces derniers en procédant à des ajustements de l'excédent de gestion de l'exercice financier plutôt que sous forme de revenus. Il s'agit, par exemple, des revenus de permis de construction ou de rénovation qui sont perçus en sus du budget paramétré déterminé lors de la RFA et d'une portion du gain net provenant de la vente de terrains. Aussi, d'autres sommes perçues ou réservées pour des fins spécifiques sont attribuées aux arrondissements à titre d'affectations ou d'ajustements de leur excédent. Parmi ceux-ci, on retrouve le remboursement de dépenses non capitalisables engagées dans le cadre du *Plan d'action canopée* et des sommes relatives à la gestion des matières résiduelles et aux chargements de neige additionnels.

De plus, une réduction de l'excédent de gestion annuel des arrondissements est effectuée depuis 2018 concernant les mesures transitoires relatives aux régimes de retraite, en plus de la réduction récurrente de 4M\$ des transferts centraux depuis 2019.

Le tableau suivant présente les ajustements apportés aux excédents de gestion des arrondissements de 2016 à 2020.

TABLEAU 8

Distribution des surplus de gestion des arrondissements

	2016	2017	2018	2019	2020
	En milliers de dollars				
Surplus de revenus de permis de construction et de modification	9 751,1\$	24 303,9\$	35 478,1\$	25 811,6\$	25 795,6\$
Surplus de revenus d'études de demandes	1 150,8\$	- \$	- \$	- \$	- \$
Remboursement de dépenses relatives au Plan d'action canopée	1 938,7\$	2 297,9\$	2 980,8\$	4 738,7\$	6 268,0\$
Taxe d'arrondissement	2 089,2\$	285,4\$	820,7\$	1 113,7\$	(172,7)\$
Remise de 20 % du gain comptable sur la vente de terrains	489,5\$	4 392,0\$	2 010,5\$	1 805,1\$	5 132,4\$
Imputabilité de la dépense réelle SST	1 085,2\$	(4 320,1)\$	(1 561,2)\$	(1 559,5)\$	3 207,8\$
Remboursement des libérations syndicales	589,8\$	319,6\$	447,3\$	500,3\$	512,0\$
Matières résiduelles	(581,8)\$	739,8\$	1 927,6\$	2 730,2\$	4 492,6\$
Régime de retraite (économies escomptées, non réalisées)	- \$	9 948,0\$	2 927,4\$	- \$	- \$
Mesures transitoires relatives aux régimes de retraite	- \$	- \$	(4 008,4)\$	(4 008,4)\$	(4 008,4)\$
Remboursement des chargements de neige additionnels	- \$	- \$	1 400,3\$	4 449,9\$	326,9\$
Remboursement camps de jour	- \$	- \$	- \$	- \$	3 492,2\$
Subvention pour l'acquisition de livres	1 751,6\$	1 423,2\$	145,0\$	- \$	- \$
Autres ajustements	945,9\$	638,7\$	64,2\$	435,7\$	(1 692,8)\$
Total	19 210,0\$	40 028,4\$	42 632,3\$	36 017,3\$	43 353,5\$

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents fournis par le SF.

Bien que ces ajustements aux excédents soient conformes à la *Politique d'attribution, d'utilisation et de renflouement des surplus de gestion* et qu'ils soient approuvés par les instances, cette façon de faire ne favorise pas la transparence budgétaire et l'allocation optimale des ressources lors de la confection du budget. C'est le cas du budget de revenus, notamment celui relatif aux permis, qui est sous-évalué et intégré à même le montant global des transferts. Comme il a été mentionné précédemment, ces revenus excédentaires ne sont pas présentés non plus dans le budget de revenus de la ville-centre, puisque les prévisions pour les revenus de permis n'ont pas été ajustées depuis 2014. De plus, il découle de cette façon de faire des sous-évaluations systématiques du budget des arrondissements et des modifications à celui-ci en cours d'année.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement financées avec les excédents accumulés ont augmenté, puisque les affectations de surplus des arrondissements étaient de 24,2 M\$ en 2016 et de 54,3 M\$ en 2020, soit une croissance de 124,2%. Ces affectations représentaient environ 6,2% des dépenses réelles en 2020 (2,5% en 2016) alors que le budget en prévoyait seulement 2,4%. Nous avons observé que des dépenses récurrentes sont financées avec ces affectations, par exemple, la reconduction de postes temporaires, ce qui diffère des pratiques de gestion énoncées à l'égard du CM et du CG¹⁴.

Ces ajustements font également en sorte que les excédents accumulés des arrondissements augmentent d'année en année. Leur croissance fut de 24% entre 2016 et 2020, soit de 190,5 M\$ à 236,5 M\$, et est variable d'un arrondissement à l'autre puisqu'elle fut de 27% dans le cas de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de 69% pour l'arrondissement de Saint-Laurent.

Notons que ces excédents contiennent des montants affectés pour imprévus¹⁵ en plus des réserves pour contingences prévues dans le budget de fonctionnement de certains arrondissements et que ni l'un ni l'autre ne sont présentés dans le budget ou les redditions de comptes financières annuelles. De plus, les excédents accumulés des arrondissements ne sont pas divulgués distinctement dans les états financiers annuels.

Les tableaux et les graphiques suivants présentent les écarts entre les affectations de surplus prévues au budget et celles réellement effectuées, de même que les excédents accumulés des arrondissements des cinq dernières années.

¹⁴ La *Politique de gestion des excédents de fonctionnement (surplus affectés et non affectés)* mentionne que les surplus non affectés du CM et du CG devraient servir à financer des dépenses non récurrentes ou encore à effectuer des dépenses à leur discrétion.

¹⁵ La *Politique d'attribution, d'utilisation et de renflouement des surplus de gestion* dégagés de l'exercice financier 2019 de la Ville propose que les sommes provenant du surplus soient notamment affectées au comblement de la réserve pour imprévus, jusqu'à concurrence de 1,5% du budget annuel de l'arrondissement, avant que tout solde du surplus de gestion soit considéré comme un surplus libre.

TABLEAU 9

Excédents accumulés et affectations des arrondissements au cours des cinq dernières années

	2016	2017	2018	2019	2020
En milliers de dollars					
19 arrondissements					
Affectations au budget initial	9 291,8\$	10 541,1\$	13 732,1\$	20 701,0\$	21 129,8\$
Affectations réelles	24 216,4\$	31 479,9\$	35 274,4\$	46 926,0\$	54 304,8\$
Écart	14 924,6\$	20 938,8\$	21 542,3\$	26 225,0\$	33 175,0\$
Excédents accumulés	190 489,0\$	192 253,2\$	205 253,0\$	226 117,3\$	236 405,2\$
Arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve					
Affectations au budget initial	296,0\$	-\$	-\$	-\$	369,4\$
Affectations réelles	2 042,0\$	2 623,1\$	2 167,8\$	1 946,1\$	3 130,0\$
Écart	1 746,0\$	2 623,1\$	2 167,8\$	1 946,1\$	2 760,6\$
Excédents accumulés	8 745,5\$	8 391,4\$	9 506,0\$	11 790,1\$	11 107,5\$
Arrondissement de Saint-Laurent					
Affectations au budget initial	850,1\$	921,3\$	-\$	-\$	382,8\$
Affectations réelles	(196,4)\$	747,5\$	(416,5)\$	(387,2)\$	40,6\$
Écart	(1 046,5)\$	(173,8)\$	(416,5)\$	(387,2)\$	(342,2)\$
Excédents accumulés¹⁶	12 957,1\$	10 234,4\$	17 021,0\$	27 291,8\$	31 755,9\$

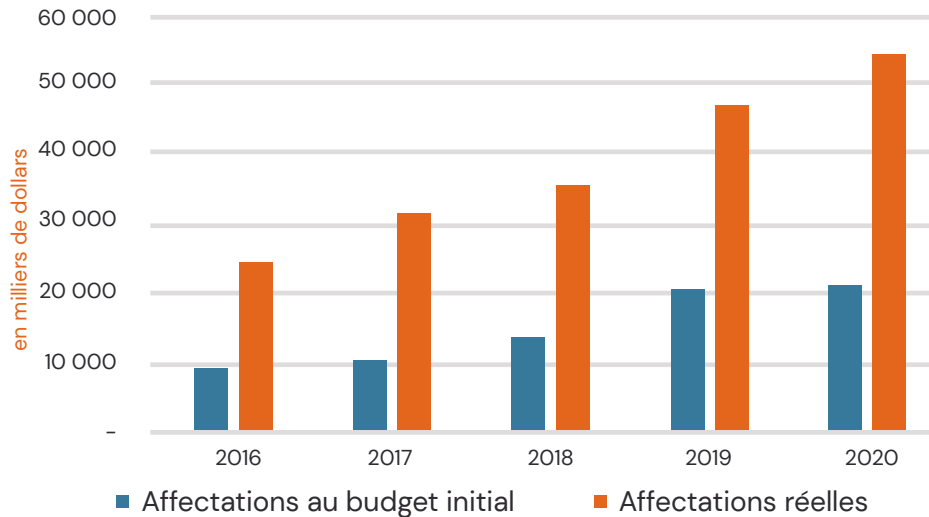
¹⁶ Les excédents accumulés de cet arrondissement incluent des montants transférés par la ville-centre après 2017, totalisant 9,9M\$, qui sont destinés à des fins particulières. Ils ont été exclus pour déterminer le pourcentage d'augmentation des excédents accumulés de l'arrondissement entre 2016 et 2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
En milliers de dollars					
Arrondissement de Ville-Marie					
Affectations au budget initial	910,5\$	909,1\$	3 281,2\$	8 450,7\$	9 016,2\$
Affectations réelles	6 532,1\$	7 260,3\$	10 886,3\$	13 612,3\$	15 339,3\$
Écart	5 621,6\$	6 351,2\$	7 605,1\$	5 161,6\$	6 323,1\$
Excédents accumulés	32 618,5\$	32 924,1\$	38 020,0\$	47 439,2\$	45 974,7\$

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide des documents budgétaires, des redditions de comptes financières annuelles et des systèmes d'information de la Ville.

GRAPHIQUE 18

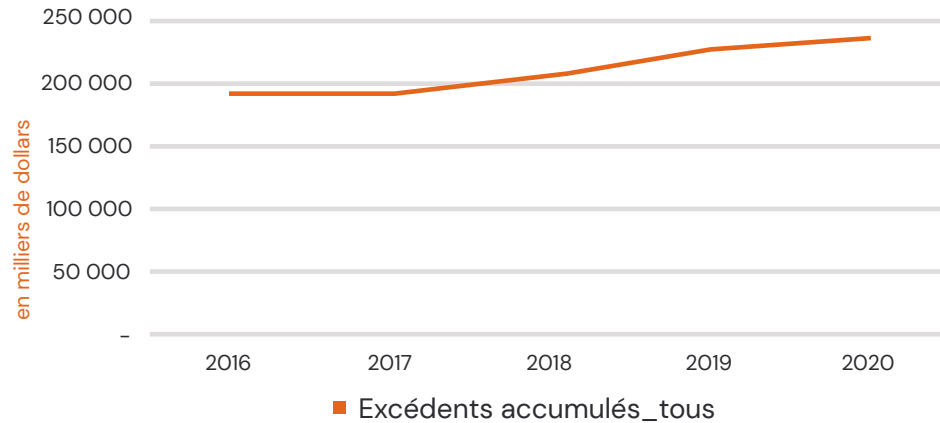
Prévisions et résultats historiques – Évolution de l'utilisation des affectations – 19 arrondissements



Source: Données du tableau 9.

GRAPHIQUE 19

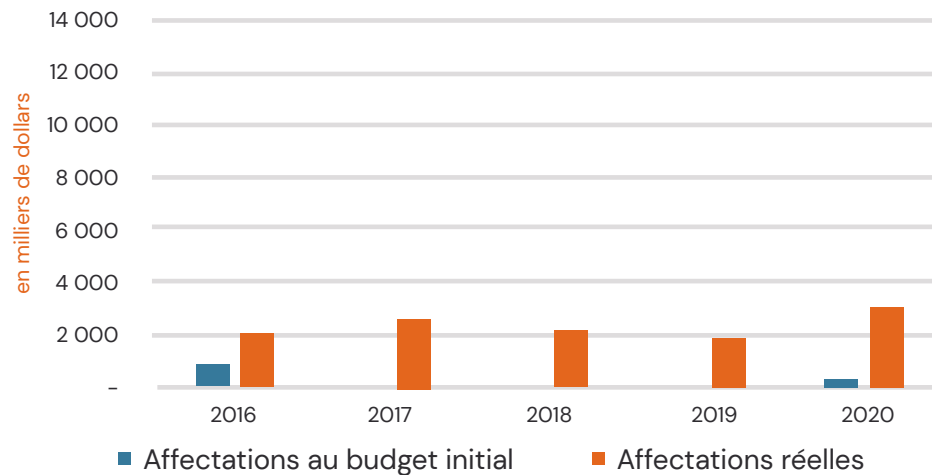
Évolution de l'excédent accumulé – 19 arrondissements



Source: Données du tableau 9.

GRAPHIQUE 20

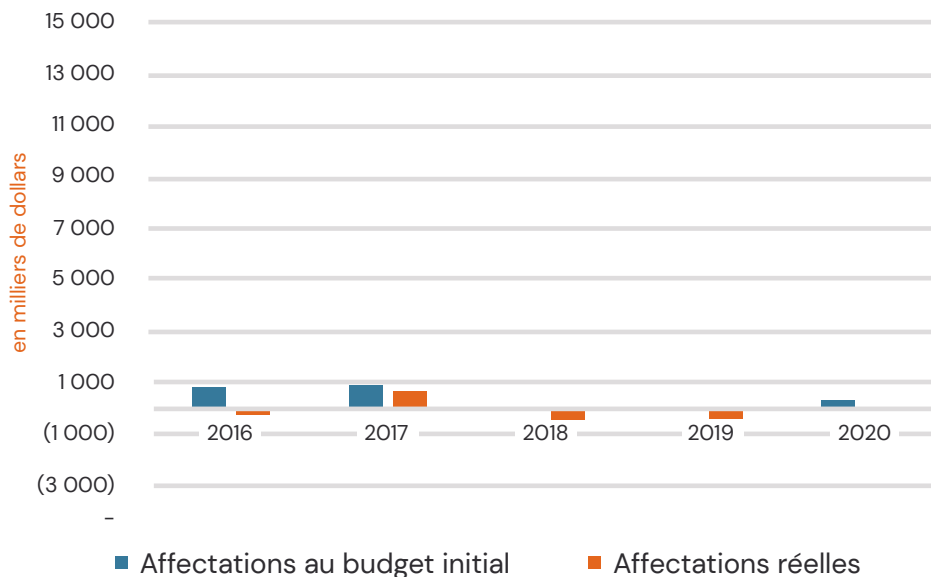
Prévisions et résultats historiques – Évolution de l'utilisation des affectations – arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve



Source: Données du tableau 9.

GRAPHIQUE 21

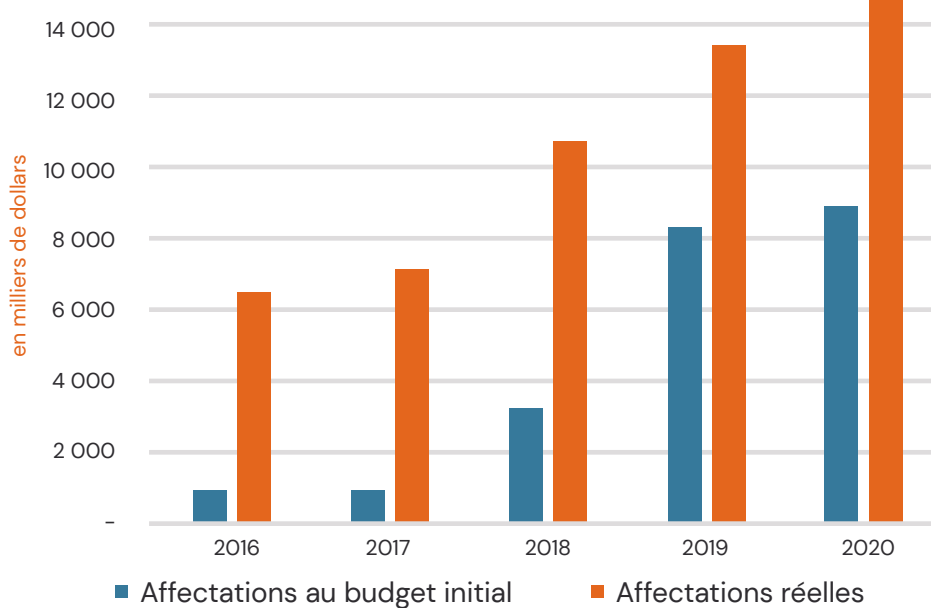
Prévisions et résultats historiques – Évolution de l'utilisation des affectations – arrondissement de Saint-Laurent



Source: Données du tableau 9.

GRAPHIQUE 22

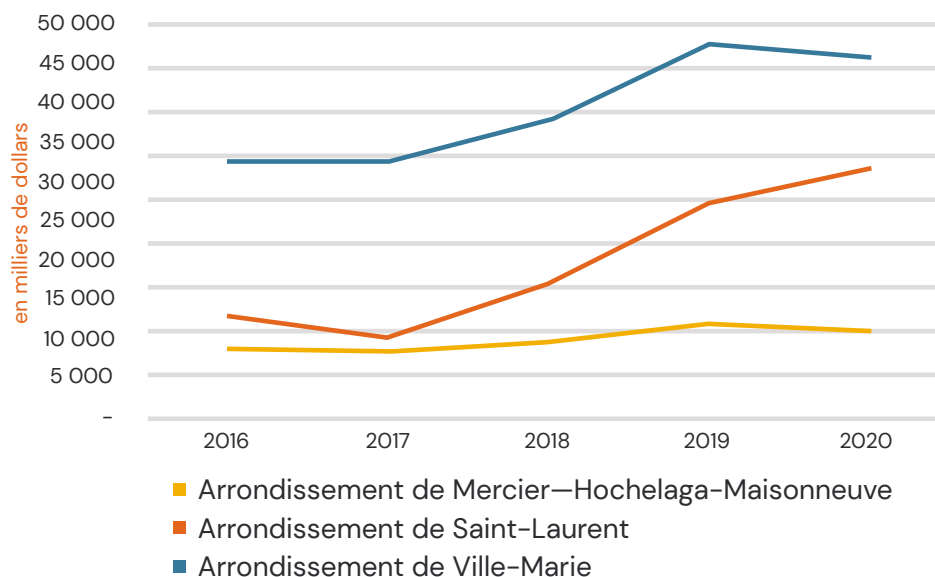
Prévisions et résultats historiques – Évolution de l'utilisation des affectations – arrondissement de Ville-Marie



Source: Données du tableau 9.

GRAPHIQUE 23

Évolution des excédents accumulés des trois arrondissements combinés



Source: Données du tableau 9.

N. B. Les excédents accumulés de l'arrondissement de Saint-Laurent incluent des montants transférés par la ville-centre après 2017, totalisant 9,9 M\$, qui sont destinés à des fins particulières.

Ces données démontrent que les prévisions reflètent de moins en moins la réalité et que les arrondissements comptent sur leurs surplus pour rendre des services, alors que cela n'est pas représenté dans leur budget. Elles démontrent également que les façons de faire diffèrent d'un arrondissement à l'autre. Des changements doivent donc être apportés à la méthode d'établissement des prévisions budgétaires des arrondissements afin de les uniformiser et d'en améliorer la rigueur. Les instances et les citoyens seront alors mieux informés des sources de financement et des dépenses prévues pour les activités à venir et les services à rendre au cours de la prochaine année.

3.2.2.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction général, en collaboration avec le Service des finances, de s'assurer que les revenus et les dépenses prévisibles contenus dans l'ajustement des surplus de gestions aux arrondissements soient inclus au budget en tenant compte des résultats historiques plutôt que d'être ajoutés aux excédents de fonctionnement accumulés en fin d'année.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances d'inclure dans ses politiques des mesures afin d'harmoniser les prévisions et les imputations budgétaires des arrondissements, notamment celles relatives à l'affectation des excédents accumulés.

3.2.2.C. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve et de Saint-Laurent de prévoir au budget l'ensemble des dépenses de fonctionnement prévues au cours de la prochaine année ainsi que les affectations de surplus nécessaires pour les financer.

3.2.2.D. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Saint-Laurent et de Ville-Marie, d'améliorer la documentation de leur processus budgétaire, notamment en ce qui concerne la prise en compte des priorités de la Ville de Montréal, les orientations et les stratégies de l'arrondissement, la description des étapes importantes du processus et les contrôles effectués pour s'assurer que le budget reflète les décisions et les instructions reçues.

3.3. Consolidation des budgets et arbitrage

Comme décrit précédemment, la Direction du budget s'assure que le total du budget de chaque service et de chacun des arrondissements est équilibré. Si ce n'est pas le cas, l'unité d'affaires doit le rééquilibrer selon les instructions reçues.

Au début septembre, une nouvelle version du cadre financier est mise à jour pour y consigner les montants des budgets des unités d'affaires ainsi que les nouvelles informations reçues au cours de la période estivale. C'est l'étape de la consolidation.

Pour la préparation des budgets 2020 et 2021, l'Administration municipale avait exclu toute demande additionnelle de la part des unités d'affaires et éliminé le processus habituel mis en place pour les traiter. Toutefois, des demandes considérées comme des « enjeux » ont tout de même été soumises et l'Administration municipale a accepté de les analyser. Les services ont été invités à préparer un « *business case* » afin de présenter ces demandes.

La plupart des directeurs de service ont rencontré le comité de budget administratif pour exposer et justifier leurs enjeux. À la suite de ces rencontres, le comité de budget administratif a procédé à leur arbitrage et a préparé ses recommandations d'acceptation ou de rejet qu'il a soumises au comité de budget politique.

Une fois la décision rendue par le comité de budget politique, la Direction du budget prépare des enveloppes budgétaires amendées pour les unités d'affaires qui se sont vu octroyer partiellement ou complètement les sommes additionnelles liées à leurs enjeux. Les unités d'affaires concernées sont alors avisées du changement à refléter adéquatement au système budgétaire.

Étant donné qu'il existait encore un déséquilibre à cette étape, le comité de budget administratif a également préparé de nouveaux scénarios de coupures à soumettre au comité de budget politique. Ce processus itératif peut se produire à quelques reprises au courant des mois de septembre et octobre. Le comité de budget administratif et le comité de budget politique analysent les nouvelles informations et procèdent à l'arbitrage final afin d'atteindre un budget équilibré pour le prochain exercice. C'est toujours à l'aide du fichier du cadre financier que le suivi du budget est effectué jusqu'à la fin du processus.

Selon nos observations et nos discussions avec les responsables, il n'existe pas de critères officiels de priorisation pour appuyer le processus décisionnel pour l'acceptation des nouvelles demandes budgétaires ou pour procéder à des coupures du budget de fonctionnement. Normalement, lors des arbitrages budgétaires, les demandes devraient être jugées d'abord à partir des priorités de la Ville, à savoir si la demande s'inscrit directement en rapport avec ces priorités et si son impact budgétaire ne crée pas un grand déséquilibre. Ensuite, les demandes qui permettent d'améliorer la productivité et de réaliser des économies à court ou moyen terme devraient aussi être acceptables.

Nous avons constaté que les décisions prises lors de l'arbitrage final pour déterminer les budgets des unités d'affaires ne sont pas documentées adéquatement. Un tableau de suivi des enjeux est complété, cependant, il ne contient pas les justifications d'approbation ou de refus de ces dernières. Comme nous l'avons mentionné dans la section portant sur les orientations, il n'existe pas de comptes-rendus approuvés formellement du comité de budget administratif et du comité de budget politique.

Peu importe la terminologie utilisée pour désigner les demandes additionnelles ou les enjeux, elles doivent être soutenues par un processus qui minimise le risque d'erreurs et d'omissions, et qui présente les bons coûts aux décideurs pour qu'ils puissent prendre une décision éclairée. Or, il n'y a pas de mécanisme permettant de faire le suivi des modifications apportées au cadre financier et de le réviser.

Tout au long du processus budgétaire, l'Administration municipale concentre ses efforts sur la gestion de la marge de manœuvre financière afin que le budget soit équilibré. Rappelons ici que la marge de manœuvre ou le déséquilibre financier représente l'écart entre l'augmentation prévue des revenus par rapport à l'augmentation prévue des dépenses. Depuis plusieurs années, l'Administration municipale doit composer avec un manque à gagner. C'est en fonction de ce dernier que les orientations budgétaires et les directives sont édictées. Par souci d'équité et par commodité, on impose généralement les mêmes directives et contraintes budgétaires à l'ensemble des unités d'affaires.

Alors que l'Administration municipale gère le processus globalement en fonction de l'évolution du manque à gagner, les unités d'affaires doivent appliquer ces directives et ces contraintes budgétaires aux activités et aux services qu'elles dispensent à la population. Étant donné que depuis plusieurs années des restrictions et des contraintes budgétaires leur sont imposées, sans pour autant diminuer le niveau de service ou la quantité et la qualité de leurs opérations, certaines d'entre elles peinent à répondre aux objectifs et présentent des déficits d'opération.

L'Administration municipale utilise une approche traditionnelle dans la gestion de son processus budgétaire. Elle gère le montant des budgets alloués et non le niveau de service requis ou la qualité et la quantité d'activités à réaliser. Bien que le Service de la performance organisationnelle ait été créé et « *travaille à accompagner l'Administration municipale dans la détermination de pistes d'amélioration afin de générer des économies, tant monétaires que de temps, et émettre des recommandations sur les meilleures façons de faire en matière de performance organisationnelle*¹⁷ », cette démarche n'est pas étendue à toutes les unités d'affaires et n'est pas intégrée au processus budgétaire.

3.3.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de déterminer des critères pour évaluer et prioriser les demandes additionnelles, afin de prendre des décisions éclairées, et de documenter cette évaluation.

3.4. Approbation du budget par les instances

C'est au cours du mois d'octobre que les budgets des arrondissements sont présentés à leurs CA et soumis par ces derniers au CE.

Pour ce qui est du budget global de la Ville, c'est au cours des mois de novembre et décembre qu'il est soumis au CE, étudié par la CFA et finalement adopté par le CM et le CG.

À cet égard, le CM et le CG mandatent la CFA pour étudier le budget (volets « ville-centre » et « agglomération ») afin d'éclairer leur prise de décision. Faisant suite à son étude, la CFA recommande l'adoption ou non du budget incluant des recommandations spécifiques.

¹⁷ Site Internet de la Ville, Service de la performance organisationnelle, 8 mars 2021.

Plusieurs présentations sont faites devant la CFA, notamment une présentation du budget global par le SF et des présentations pour le budget de chaque service. Un modèle a été développé pour uniformiser le contenu de ces présentations. Concernant le budget de fonctionnement, on y retrouve entre autres les objectifs et les réalisations de l'année en cours, l'évolution budgétaire de celle-ci, des indicateurs, les objectifs de la prochaine année ainsi que des données relatives au budget soumis, soit:

- le budget des revenus et des dépenses, par compétences, et les principaux écarts comparativement au budget précédent;
- le budget des revenus et des dépenses par objets, l'explication des principaux écarts entre le budget présenté et celui de l'année précédente;
- les dépenses par catégories d'emploi et les variations des effectifs.

Nous avons constaté que les données présentées concernant les revenus et les dépenses par objets incluaient les résultats réels des dernières années sans toutefois présenter le budget correspondant. On y retrouve le budget de l'année en cours et les projections de revenus et de dépenses correspondantes, ce qui ne permet pas de connaître les écarts budgétaires antérieurs et leur tendance. Certaines données et tendances sont parfois présentées concernant des dépenses spécifiques, mais elles ne couvrent pas l'ensemble du budget. L'évaluation par la CFA de la capacité des services à réaliser les enveloppes budgétaires accordées s'avère difficile.

Nous présentons ci-après, un exemple de données présentées à la CFA pour l'étude du budget 2021 d'un service. Il est suivi d'un tableau et d'un graphique démontrant les écarts qui pourraient être observés si ces données étaient accompagnées du budget des années précédentes, soit que le budget est constamment sous-évalué.

TABLEAU 10

Présentation du budget 2021 – Revenus et dépenses par objets
à la Commission des finances et de l'administration

Revenus par objets (en milliers de dollars)						
	Réel comparatif 2016	Réel comparatif 2017	Réel comparatif 2018	Réel comparatif 2019	Prévision comparative 2020	Budget 2021
Autres services rendus	38 582,0	34 263,7	39 715,1	43 531,4	34 635,9	42 198,8
Autres revenus	3 128,9	3 517,2	4 430,8	2 004,5	1 178,9	1 040,0
Transferts	8 633,5	9 504,6	8 126,0	14 277,0	16 194,8	17 283,9
Total	50 344,4	47 275,5	52 271,9	59 812,9	52 009,6	61 122,7
Dépenses par objets (en milliers de dollars)						
	Réel comparatif 2016	Réel comparatif 2017	Réel comparatif 2018	Réel comparatif 2019	Prévision comparative 2020	Budget 2021
Rémunération et cotisations de l'employeur	610 822,1	645 548,9	645 292,1	657 669,7	662 819,3	655 234,0
Transport et communication	1 546,5	2 483,5	2 055,3	2 233,1	2 356,0	2 600,7
Services professionnels	706,9	841,5	801,7	976,0	1 542,9	1 073,9
Services techniques et autres	4 471,8	3 777,1	3 433,2	4 263,4	4 314,0	3 852,1
Location, entretien et réparation	2 697,4	1 306,7	2 332,0	2 099,8	2 441,0	2 744,5
Biens non durables	6 814,8	7 177,8	7 014,8	6 165,3	6 577,8	7 746,2
Biens durables	3 775,3	1 961,9	1 890,9	1 430,6	2 049,3	1 089,2
Contributions à des organismes	4 200,4	4 258,1	4 161,9	4 647,8	4 850,1	4 769,6
Autres objets	(171,1)	(978,2)	(1,7)	(1 045,7)	-	-
Total	634 864,1	666 377,3	666 980,2	690 440,0	688 950,4	679 110,2

Source: Présentation à la CFA lors de l'étude publique du budget 2021.

TABLEAU 11**Présentations des écarts des dépenses des budgets comparatifs aux réels du Service selon les redditions de comptes**

Tableau des redditions de comptes (en milliers de dollars)			
Année	Budget	Réel	Écart
2016	680 442 \$	691 020 \$	(10 578) \$
2017	652 076 \$	701 159 \$	(49 083) \$
2018	647 311 \$	683 014 \$	(35 703) \$
2019	662 206 \$	695 509 \$	(33 303) \$
2020	665 264 \$	709 077 \$	(43 813) \$

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les documents budgétaires annuels et dans les redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

Bien que cette comparaison ne soit pas parfaite en raison des restructurations effectuées au fil du temps et des changements apportés aux responsabilités de certains services, cette information serait plus significative et permettrait de faire une meilleure évaluation des budgets des différents services. Elle permettrait également à la CFA de juger si les budgets sont respectés ou non, d'observer les tendances et de poser des questions à ce sujet.

De plus, bien que les objectifs de la prochaine année soient présentés, aucun lien n'est fait entre ceux-ci et le budget. Il n'est donc pas possible non plus d'évaluer dans quelle mesure le budget favorisera l'atteinte de ces objectifs.

Nous avons aussi constaté que les résultats projetés pour l'année en cours, présentés afin de les comparer au budget de celle-ci, sont sous-évalués. En effet, une analyse des projections contenues dans le budget du service pour les dernières années démontre des écarts, parfois importants.

TABLEAU 12**Analyse des projections**

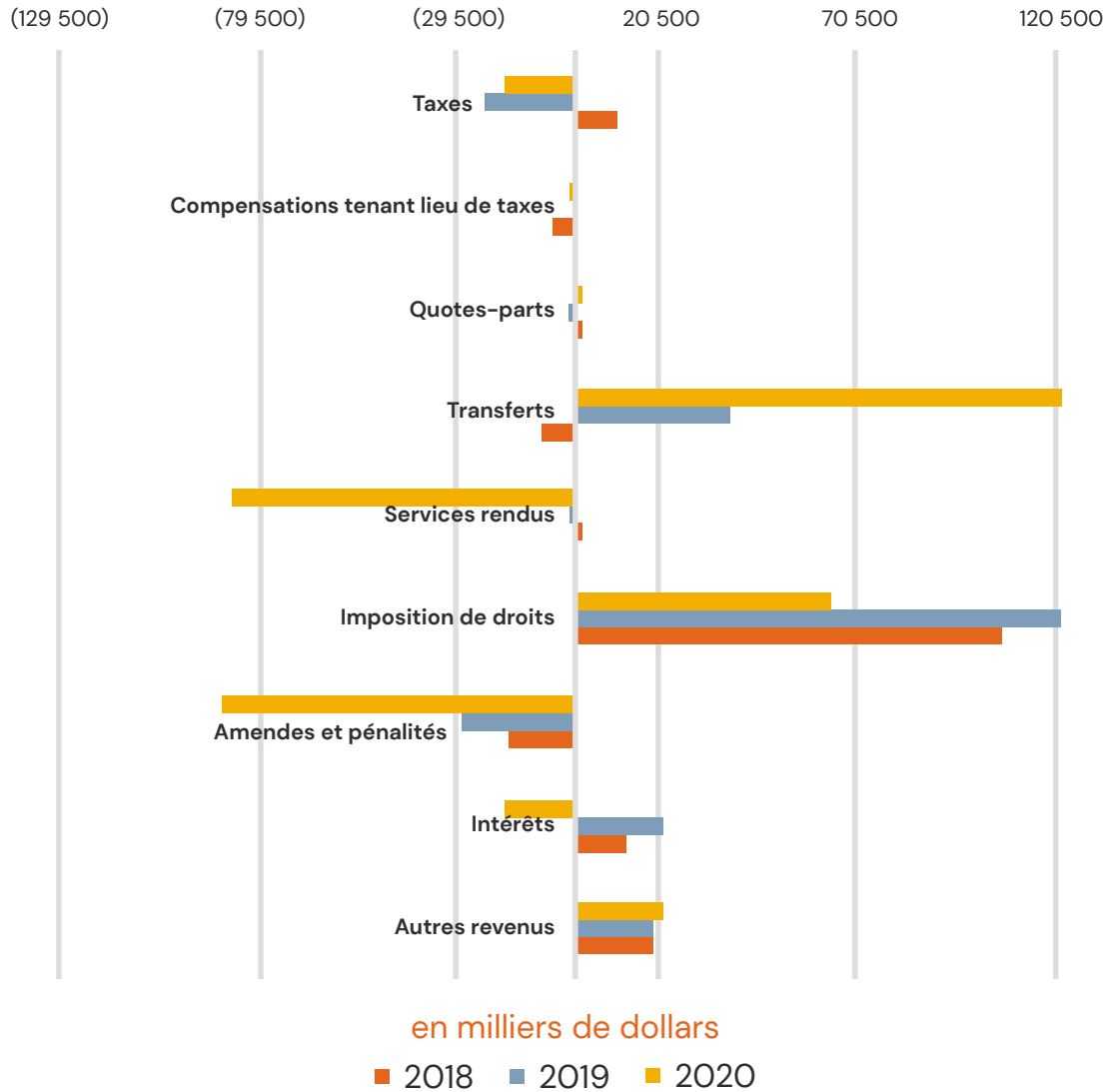
Année	Projections au document budgétaire	Réels à la reddition de comptes	Écart
	En milliers de dollars		
2016	669 000 \$	691 020 \$	(22 020) \$
2017	652 439 \$	701 159 \$	(48 720) \$
2018	659 524 \$	683 015 \$	(23 491) \$
2019	685 456 \$	695 509 \$	(10 053) \$
2020	688 950 \$	708 952 \$	(20 002) \$

Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les documents budgétaires annuels et dans les redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

Par ailleurs, la présentation du budget global ne contient pas de l'information sur les tendances des écarts entre le budget de revenus et de dépenses par objets et les résultats réels ni sur les écarts budgétaires par service. On y présente seulement les écarts entre le budget proposé et celui de l'année précédente. Les tableaux et les graphiques suivants présentent les écarts et les tendances qui pourraient être utiles de connaître lors de l'étude du budget.

GRAPHIQUE 24

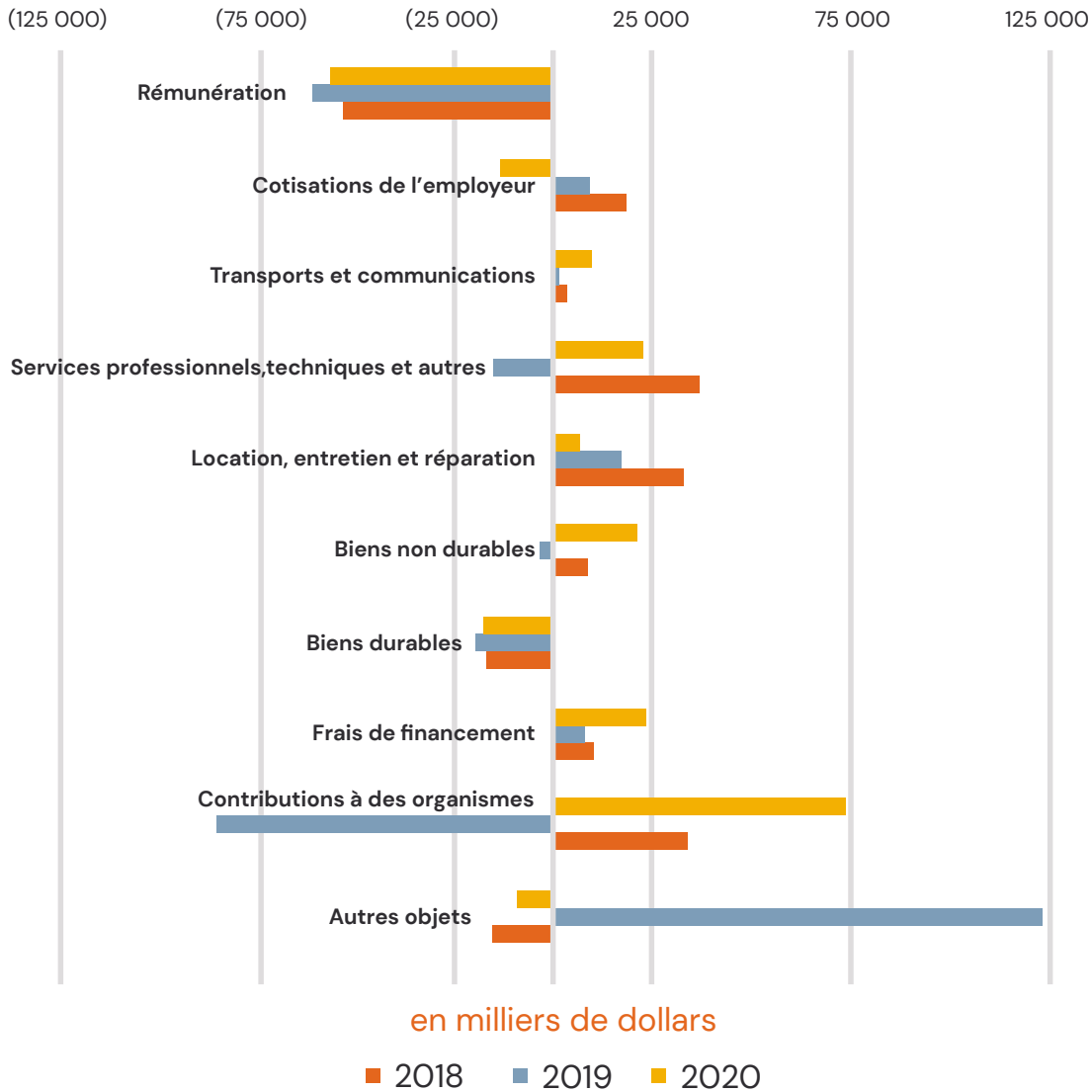
Écart des revenus budget/réel selon les redditions de comptes



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les documents budgétaires annuels et dans les redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

GRAPHIQUE 25

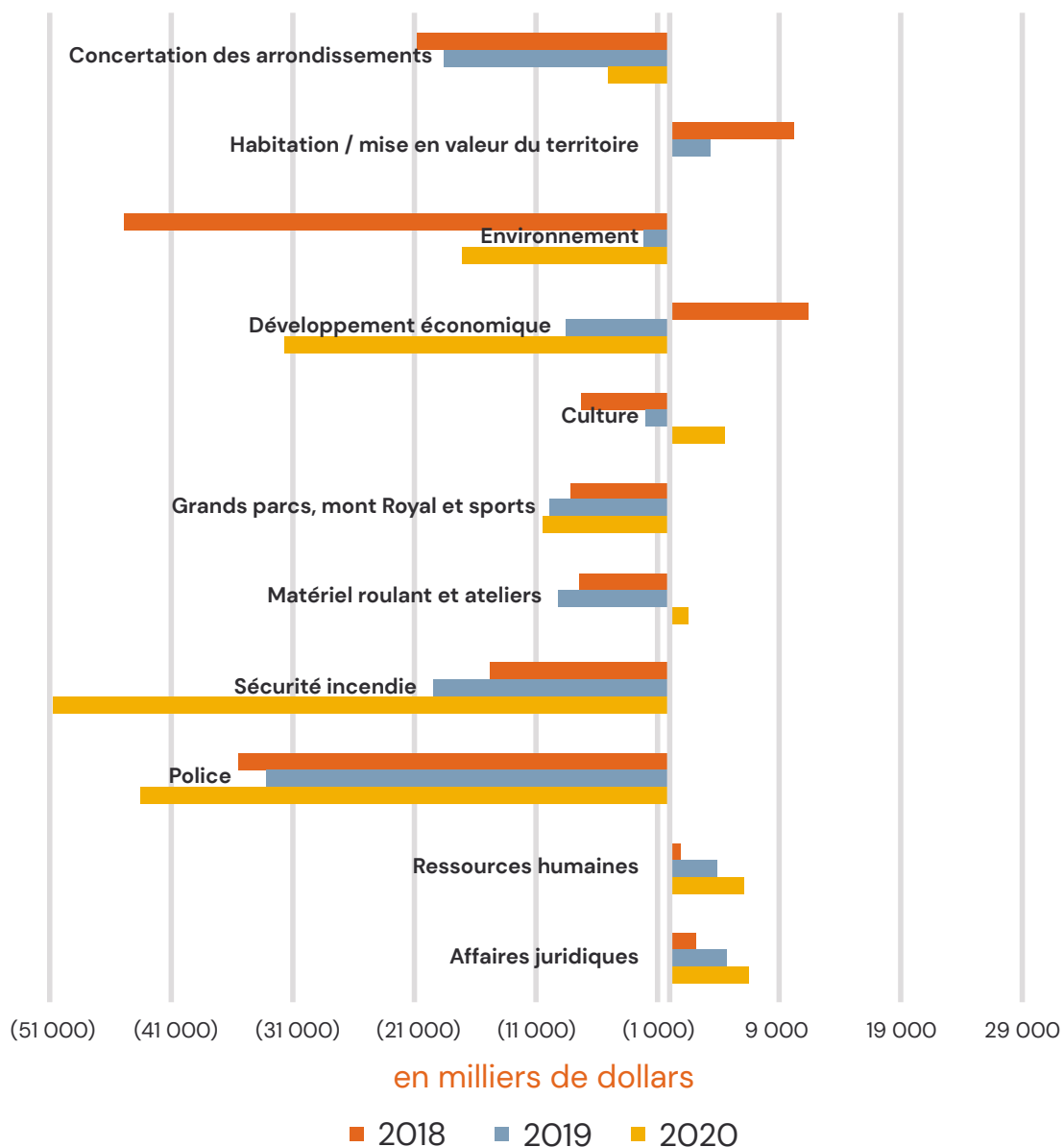
Écart budget/réel des charges de fonctionnement par objets selon les redditions de comptes



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les documents budgétaires annuels et dans les redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

GRAPHIQUE 26

Écart budget/réel par service selon les redditions de comptes



Source: Données compilées par le Bureau du vérificateur général à l'aide de l'information présentée dans les documents budgétaires annuels et dans les redditions de comptes financières annuelles de la Ville.

N. B. Afin d'alléger la présentation, seuls les services ayant des écarts dans le même sens pendant les trois années et les services avec des écarts significatifs sont présentés à titre d'exemple.

Actuellement, aucun document ne permet d'évaluer la performance budgétaire de la Ville. Une reddition de comptes est faite annuellement pour présenter les résultats de chaque exercice financier, comparativement au budget, mais l'information est insuffisante pour faire cette évaluation puisqu'elle porte sur une année seulement.

Nous sommes d'avis que la présentation des données budgétaires passées en comparaison des résultats réels permettrait à la CFA d'avoir un portrait plus juste de la situation, d'en connaître les tendances et ainsi d'apprécier de manière plus complète les prévisions présentées au budget.

La CFA a d'ailleurs recommandé à l'Administration municipale d'expliquer certaines projections budgétaires qui révélaient un écart significatif entre les résultats prévus pour 2020 et les prévisions pour 2021, afin d'assurer la capacité de la Ville d'atteindre l'équilibre budgétaire dans le contexte où une vigilance particulière s'impose considérant l'instabilité liée à la pandémie.

Nous avons finalement constaté, en ce qui concerne les budgets des arrondissements audités, que les documents publiés lors de leurs présentations par aux CA contenaient une information insuffisante et très sommaire dans certains cas. Elles fournissent notamment peu de données comparatives quant au budget et aux dépenses réelles des années précédentes. Aussi, le fait que les prévisions de dépenses sont présentées par activités seulement dans le cas des arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve et de Saint-Laurent, alors que le budget global de la Ville les présente par objet, fait en sorte que les instances et les citoyens peuvent difficilement faire le lien entre ces deux types d'information afin d'apprécier le budget de même que la nature et l'évolution des dépenses.

3.4.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances de valider auprès de la Commission sur les finances et l'administration, si cette dernière désire disposer d'une information en regard des résultats passés et des tendances pour qu'ainsi la performance budgétaire puisse être évaluée lors de l'étude du budget avant d'en recommander l'adoption au conseil municipal et au conseil d'agglomération.

3.4.B. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve et de Saint-Laurent de revoir le contenu des documents budgétaires présentés à leur conseil d'arrondissement afin que ce dernier et les citoyens disposent d'une information pertinente et complète sur le budget leur permettant d'évaluer ce dernier au regard des résultats financiers historiques et de l'information présentée dans le document *Montréal – Budget 2021 – PDI 2021–2030* de la Ville de Montréal.

3.4.C. Recommandation

Nous recommandons à l'arrondissement de Ville-Marie de bonifier le contenu des documents budgétaires présentés au conseil d'arrondissement lors de la séance extraordinaire afin que ce dernier puisse être évalué au regard des résultats financiers historiques.

3.5. Outils et ressources impliqués dans la confection du budget

3.5.1. Systèmes et outils utilisés pour la confection du budget

Le SBA est la principale application utilisée pour la confection du budget de fonctionnement de la Ville. Cette application ainsi que la plupart des autres systèmes utilisés dans le cadre du processus budgétaire ont été implantés dans les années 1990 et 2000 et ne sont plus supportés par les fournisseurs. Ces systèmes mis en place bien avant les fusions, les défusions et la création de l'agglomération ont été rafistolés par le SF et le Service des technologies de l'information (STI) afin d'être en mesure de produire des budgets. Lorsque cela était impossible, les utilisateurs du SF ont créé des applications parallèles gérées sur des fichiers Excel ou Access, des passerelles et divers outils afin de remplir leurs obligations. De leur côté, les différentes unités d'affaires en ont fait de même, accroissant ainsi les risques d'erreurs et nécessitant des contrôles compensatoires pour les atténuer.

En 2009, une étude réalisée par une firme de consultants faisait déjà état de l'urgence de remplacer les systèmes considérant leur état de désuétude et de leur inefficacité à livrer une information pertinente, en temps voulu, et exempt de risques d'erreurs. À la suite de cette étude, une équipe de projet formée d'intervenants du SF et du STI a travaillé sur le projet d'implantation d'un système intégré de gestion budgétaire. Le projet a toutefois été reporté sur plusieurs années, considérant que les ressources humaines et financières n'étaient pas disponibles pour l'acquisition et l'implantation du système.

En 2015, une analyse de criticité révélait que la plupart des systèmes budgétaires utilisés avaient atteint des niveaux de risques opérationnels élevés ou critiques au chapitre de leur fiabilité, leur agilité ou du support disponible en cas de problème. Pour ce qui est du risque lié au mauvais fonctionnement, il a été jugé critique pour chacun des systèmes analysés puisqu'ils sont tous essentiels au processus.

À la suite de cet avertissement, un nouveau projet était mis en route en 2016, mais a été abandonné pour des considérations financières.

Malgré les recommandations émises par des experts, la Ville ne s'est pas encore dotée d'un système budgétaire intégré performant. Le tableau suivant illustre les principaux systèmes utilisés, leur année d'implantation et s'ils sont encore soutenus par le fournisseur ou par le STI.

TABLEAU 13

Description des principaux systèmes et applications contribuant au processus budgétaire

Nom du système (ou de l'application)	Utilisation	Année d'implantation	Soutien
Registre de postes	Système de gestion de la main-d'œuvre	1990	Oui
SBA	Système budgétaire servant à la préparation du budget de fonctionnement	Développement interne IBM 1993	Programmation seulement
RIP	Entrepôt de données	1993	Programmation seulement
Données comparatives	Production des comparatifs –Budget (base Access)	1994	Non
VISION II	Outil de consolidation pour le budget, engagement et le réel	2002	DBA seulement
Outil de répartition	Outil permettant la répartition selon le manuel de comptabilité MAMH_IBM	2002	Programmation seulement
SIMON	Système de gestion intégrée de comptabilité, ressources humaines, paye et approvisionnement	2005	Oracle
INTERSBA	Table de concordance Excel	2006	Non
INTERSEGMENT	Contrôle intégrité Oracle	2006	Oui
AGGL	Outil de répartition		
Fichiers Excel	Panneau de saisie pour la production des documents budgétaires et évolutions budgétaires	2006	Non
PRÉVIS	Système pour la mise à jour et le calcul de la rémunération prévisionnelle (base Access)	2013	Non
Fichiers Access	Divers fichiers de contrôles et de calculs	1995 – 2015	Non

Source: Information compilée par le Bureau du vérificateur général à partir de l'information obtenue du SF, du SRH, du STI et des services centraux.

Comme l'illustre ce tableau, ainsi que l'annexe 5.4., une multitude de systèmes, d'applications, de tables de correspondance, d'interfaces, de passerelles et de fichiers ont été développés afin de pallier à l'inefficacité des systèmes actuels. Ces outils développés pour la plupart à l'interne, ont été conçus et sont utilisés fréquemment par une seule et même personne. De plus, plusieurs d'entre eux ne sont plus supportés par le fournisseur ni par l'équipe du STI.

Ces systèmes ne sont pas intégrés, ce qui exige par conséquent de multiples manipulations et revalidations en plus d'alourdir le processus budgétaire. Un nombre élevé d'opérations manuelles sont requises pour balancer les données des systèmes entre eux. L'information des services consignée dans les fichiers Excel doit être ressaisie dans l'application SBA, car le système est trop désuet pour faire une passerelle. Chaque transaction à saisir requiert beaucoup de temps et de renseignements; il est impossible pour les unités d'affaires de faire des exportations massives de données dans l'application SBA. Toutes ces saisies manuelles comportent des risques d'erreurs ou d'omissions. Les risques d'erreurs dans la programmation des calculs dans les fichiers Excel sont également élevés.

Étant donné qu'il n'existe pas de système budgétaire corporatif leur permettant de préparer leur budget, les unités d'affaires utilisent des fichiers Excel développés selon leurs besoins. Les services audités, avec l'aide de la DCSF, ont tous développé leur propre application pour préparer l'ensemble de leur budget annuel ou pour élaborer des prévisions de dépenses spécifiques. Par exemple, afin de prévoir et gérer la rémunération qui représente 96,5 % du budget du SPVM, la DCSF en collaboration avec le Service a développé des outils Excel pour le suivi de la masse salariale civile, policière, les banques d'heures et le temps supplémentaire. Ces outils permettent de faire des projections à l'aide de plusieurs indicateurs. On utilise donc un fichier Excel pour suivre le budget et préparer les redditions de comptes de la rémunération globale qui représente 655 M\$ en 2021.

Les arrondissements ont également développé leurs propres outils de confection budgétaire étant donné que les systèmes d'information actuels ne répondent pas à leurs besoins. Il y a plusieurs années, l'arrondissement de Saint-Laurent avait développé une application qui lui permettait de préparer l'ensemble de son budget et d'en faire le suivi. Bien qu'il doive maintenant utiliser des fichiers Excel pour préparer son budget selon les instructions reçues et saisir toutes ses données dans l'application SBA depuis 2016, il utilise toujours son application en parallèle pour combler ses besoins d'information et de suivi. Une dizaine d'autres arrondissements font de même et utilise l'application qu'il a conçue.

L'application SBA comporte d'autres limites puisqu'elle permet seulement d'avoir accès à des données statiques, soit celles du budget original. Pour obtenir des informations, on doit attendre au lendemain pour générer des rapports. De plus, comme il est mentionné dans un rapport d'audit que nous avons produit récemment concernant la gestion de cette application¹⁸, plusieurs fonctionnalités sont manquantes en raison de sa désuétude, notamment l'entrée de données automatisée et les interfaces automatisées avec les autres systèmes. L'absence

¹⁸ Gestion de l'application SBA, rapport d'audit adressé au SF et au STI de la Ville et publié dans le présent rapport annuel au chapitre 4, section 4.2.

de procédures formellement documentées de gestion des changements et de gestion des copies de sauvegarde a également été observée, ce qui pourrait avoir des conséquences sur l'intégrité et la disponibilité de l'application et de ses données.

D'autres applications comportent aussi des faiblesses. Concernant le RDD, il n'existe pas de contrôles pour limiter l'accès au fichier Excel à la personne responsable de ces prévisions. Aussi, il n'existe pas de contrôles documentés pour démontrer que les montants inscrits dans l'application SBA correspondent à ceux du système VISION II.

L'application PRÉVIS, sur base Access, est utilisée pour établir les prévisions de rémunération. Elle a été développée en 2013 pour pallier à l'obsolescence de l'application SBA implantée en 1993. À l'origine, cette application ne devait servir que quelques années puisqu'un nouveau système budgétaire corporatif devait être implanté à court terme. Étant donné que cela ne s'est pas réalisé et que l'application SBA est toujours en service, l'application PRÉVIS est encore utilisée et est essentielle pour calculer les montants relatifs à la rémunération globale. Le responsable a également conçu une multitude d'outils sous forme de fichiers et de tables utilisés pour calculer, compiler, valider et vérifier le budget de la rémunération. Cette application n'est pas supportée par le STI puisqu'il s'agit d'un développement interne au SF. En cas de problème, il n'existe pas de soutien externe non plus.

Compte tenu du nombre élevé d'hypothèses et de données utilisées, et de l'ampleur du montant de la dette et des prévisions de dépenses à son égard, de meilleurs outils ou systèmes devraient être implantés afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacités du processus budgétaire. Nous avons été informés lors de nos travaux, qu'un projet est en cours à cet effet. La confection du document budgétaire comporte également des difficultés, puisque les systèmes actuels alourdissent le processus de modification du document lorsque des changements doivent être apportés aux tableaux qui y sont présentés. En effet, en raison de l'absence d'un système d'information intégré, plusieurs fichiers indépendants doivent parfois être modifiés et des délais de chargement des données entre ces derniers et le document budgétaire sont observés. Cette situation exige des efforts additionnels de la part des équipes concernées, particulièrement lorsque des décisions surviennent à la dernière minute.

En résumé, la confection du budget de fonctionnement de la Ville, totalisant 6,17 G\$, repose en grande partie sur une multitude de fichiers Excel et d'applications désuètes. Nous constatons donc l'urgence de la situation et l'importance de remplacer ces outils et systèmes d'information. Selon le plan d'immobilisations le plus récent, soit le Plan décennal d'immobilisations 2021-2030¹⁹, le projet concernant le système budgétaire est prévu débuter en 2024 seulement. Nous sommes d'avis que ces travaux devraient commencer plus tôt, et ce, afin de limiter les risques et d'améliorer l'efficacité et l'efficacités du processus budgétaire.

¹⁹ Le Programme décennal d'immobilisations 2021-2030 prévoit des investissements de 2,3 M\$ en 2024 et 2025 et de 3,1 M\$ pour la période 2026-2030.

3.5.2. Ressources humaines

En plus des déficiences soulevées précédemment, la désuétude des outils et systèmes a également des impacts sur les ressources humaines. En effet, les ressources affectées à la confection du budget et à son suivi consacrent une grande partie de leur temps à effectuer des tâches cléricales de recherche et de conciliation de données plutôt qu'à planifier et faire des analyses. Cela a pour conséquence directe d'accroître les risques d'erreurs et d'omissions, de même que l'inefficience du processus.

La préparation du budget mobilise des centaines de personnes au sein du SF, des services centraux et des arrondissements de la Ville. Bien qu'il n'y ait pas de données quant au nombre d'années-personnes dédiées à la confection du budget, nous avons recensé l'information suivante, à titre indicatif, concernant les personnes impliquées dans le processus :

- 32 personnes à la Direction du budget;
- 106 personnes à la DCSF (en plus de quelques personnes impliquées dans les services centraux);
- 15 personnes dans les 3 arrondissements audités.

Dans le contexte des systèmes d'information actuels, le processus budgétaire est complexe et représente un travail colossal qui s'étend pendant toute l'année. Il requiert, de plus, une documentation appropriée et des connaissances spécifiques pour exécuter certaines tâches ou effectuer les analyses requises pour établir certaines prévisions, par exemple celles relatives à la rémunération. Or, nous avons constaté que la documentation est insuffisante et que des étapes-clés du processus reposent sur une seule personne.

De plus, bien que des plans de relève soient établis pour les départs à la retraite, y compris des mesures pour assurer le transfert des connaissances, aucun plan de relève n'est prévu pour pallier le risque de départs d'employés du SF pour d'autres motifs que la retraite.

Par ailleurs, les arrondissements audités jugent que les ressources humaines dont ils disposent sont suffisantes et que celles-ci ont les connaissances et l'expertise requise. Cependant, bien que des mesures soient prévues pour maintenir cette expertise au cours des prochaines années, un des arrondissements audités nous a fait part d'une certaine fragilité à cet égard étant donné que cette expertise est concentrée sur quelques personnes et qu'il peine à recruter lorsque des postes deviennent vacants. Des problématiques de pérennité humaine et technique ont aussi été observées lors de notre audit de l'application SBA, ce qui peut engendrer une perte de connaissances et de maîtrise de cette dernière.

Une vulnérabilité additionnelle, liée aux ressources humaines, s'ajoute donc aux risques exposés précédemment dus à la désuétude et à la complexité des systèmes d'information actuels. Il est donc impératif d'accélérer les démarches visant la mise à jour et l'intégration des outils technologiques, d'améliorer la documentation du processus et de s'assurer d'une relève et d'un transfert approprié des connaissances pour les étapes importantes ou complexes du processus.

3.5.2.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de relancer le projet, de se doter d'un système d'information et de gestion budgétaire intégré et de le prévoir dès 2021 au Plan décennal d'immobilisations 2022-2031.

3.5.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances de s'assurer que son plan de relève des ressources humaines couvre tous les postes-clés du processus budgétaire et qu'il prévoit des mesures pour assurer la formation du personnel et le transfert des connaissances nécessaires à son bon fonctionnement.

3.5.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances de prendre les mesures appropriées pour protéger l'intégrité de l'information des nombreux fichiers de types Microsoft Excel et Access utilisés par son personnel et celui des services centraux et des arrondissements.

4. Conclusion

Le processus budgétaire de la Ville de Montréal (la Ville) est complexe. Il nécessite la participation d'un grand nombre de personnes et d'unités d'affaires dans le contexte particulier de gouvernance de la Ville qui est composé de la ville-centre, de 19 arrondissements et de 15 autres villes liées à l'agglomération de Montréal. Ces 3 niveaux de compétences doivent être pris en compte lors de l'établissement des prévisions de revenus et de dépenses afin d'allouer les ressources de manière optimale, ce qui requière la mise en place d'un processus efficace et rigoureux.

Bien que la Ville se soit dotée d'un cadre de gestion spécifique au processus budgétaire et de mécanismes formels de prises de décisions à l'égard des orientations déterminées pour atteindre l'équilibre budgétaire, nos travaux nous amènent à conclure que le processus actuel comporte plusieurs lacunes.

En effet, nous avons constaté que le cadre financier élaboré pour présenter des projections financières quinquennales et éclairer la prise de décisions se concentre sur le budget de la prochaine année. Ce cadre financier préliminaire sert donc principalement à établir les contraintes annuelles afin d'atteindre l'équilibre budgétaire et il n'est pas suivi d'un cadre financier quinquennal équilibré qui exposerait les risques et les défis des projections actuelles. Un cadre financier met l'accent sur les tendances favorables et défavorables. Il est donc un instrument incontournable de la gestion budgétaire, particulièrement dans le contexte où le déséquilibre budgétaire structurel de la Ville augmente.

De plus, le processus budgétaire n'est pas inscrit dans une démarche globale de planification. La Ville s'est dotée récemment de son premier plan stratégique, mais il n'y a pas encore de plan pour arrimer le processus budgétaire à la planification stratégique. Des priorités organisationnelles communiquées par la Direction générale servaient de toile de fond, sans toutefois que le budget des unités d'affaires soit établi en fonction de celles-ci, de leurs activités ou du niveau de service.

En ce qui concerne l'élaboration des prévisions de revenus et de dépenses, des processus structurés ont été mis en place pour recueillir les données pertinentes et en faire l'analyse. Cependant, des améliorations doivent y être apportées, notamment au chapitre de la documentation et des contrôles, afin de limiter la perte d'expertises liée aux départs d'employés spécialisés et le risque d'erreurs. De plus, la méthode d'établissement des prévisions doit être revue afin qu'elles soient plus représentatives de la réalité. Nos travaux ont révélé l'existence de surestimations et de sous-estimations d'année en année pour certaines catégories de revenus et de dépenses, parfois de grande ampleur, ce qui crée une sorte de biais structurel qui empêche d'avoir une vision nette du budget.

Aussi, les résultats historiques et les projections de l'année en cours ne sont pas pris en compte pour établir les orientations et les enveloppes budgétaires des unités d'affaires. De plus, le montant des enveloppes attribuées aux services est obtenu à partir d'ajustements apportés au budget de l'année précédente qui provient lui-même du montant des budgets précédents. En l'absence d'évaluation et de balises, quant au niveau de service ou d'activité lié aux dépenses budgétées, l'imputabilité des services s'en trouve compromise et leur déficit budgétaire doit être compensé

par des écarts anticipés dans d'autres unités d'affaires ou d'autres postes budgétaires.

Par ailleurs, en ce qui concerne les arrondissements, les transferts centraux qui leur sont accordés n'ont pas fait l'objet d'une réévaluation pour déterminer s'ils reflètent bien les besoins actuels des arrondissements et si les paramètres utilisés sont toujours appropriés. Une révision du modèle paramétrique déterminé en 2014 lors de la réforme du financement des arrondissements était prévue après cinq ans, mais n'a pas été réalisée.

Nous avons de plus constaté que, parallèlement, des sommes sont distribuées aux arrondissements, ou réduites de leurs transferts, alors qu'elles ne sont pas budgétées. Elles proviennent notamment d'activités et de revenus centralisés à la Ville et sont transférées directement dans les surplus de gestion des arrondissements. Cette façon de faire ne favorise pas la transparence budgétaire et l'allocation optimale des ressources lors de la confection du budget, alors que ces sommes contribuent au financement de dépenses de fonctionnement et à la croissance des excédents accumulés des arrondissements et qu'elles ne sont pas divulguées.

Lors de la consolidation des budgets des unités d'affaires, il n'existe pas de critères officiels de priorisation pour appuyer le processus décisionnel à l'égard de l'acceptation ou non des nouvelles demandes ou pour procéder à des coupures du budget de fonctionnement. De plus, les décisions prises lors de l'arbitrage budgétaire final ne sont pas documentées adéquatement. Les justifications n'étaient pas présentées dans les documents que nous avons consultés et il n'existe pas de comptes-rendus des décisions approuvées par le comité de budget administratif et le comité de budget politique.

Lors de l'étude du budget par la Commission sur les finances et l'administration (CFA), les données présentées concernant les revenus et les dépenses des services incluaient les résultats réels des dernières années sans toutefois présenter le budget correspondant. L'évaluation par la CFA de la capacité des services à réaliser les enveloppes budgétaires accordées s'avère donc difficile. La présentation du budget global ne contient pas non plus des informations sur les tendances des écarts entre le budget de revenus et de dépenses par objets. Ces renseignements permettraient à la CFA d'avoir un portrait plus juste de la situation et ainsi d'apprécier de manière plus complète les prévisions présentées au budget.

Actuellement, aucun document ne permet d'évaluer la performance budgétaire de la Ville. Une reddition de comptes est faite annuellement pour présenter les résultats de chaque exercice financier, comparativement au budget, mais l'information est insuffisante pour faire cette évaluation puisqu'elle porte sur une année seulement. En ce qui concerne les budgets des arrondissements audités, les documents publiés lors des présentations aux conseils d'arrondissement contenaient une information insuffisante et très sommaire dans certains cas. Aussi, le fait que les prévisions de dépenses soient présentées par activités dans le cas de deux arrondissements, alors que le budget global de la Ville les présente par objets, fait en sorte que les instances et les citoyens peuvent difficilement faire le lien entre ces deux types d'information afin d'apprécier le budget de même que la nature et l'évolution des dépenses.

Finalement, la plupart des systèmes utilisés dans le cadre du processus budgétaire sont désuets et ne sont plus supportés par les fournisseurs. Ces systèmes mis en place bien avant les fusions, les défusions et la création de l'agglomération ont été rafistolés par le Service des finances (SF) et le Service des technologies de l'information afin d'être en mesure de produire des budgets. Les utilisateurs du SF ont dû créer des applications parallèles gérées sur des fichiers Excel ou Access, des passerelles et divers outils afin de remplir leurs obligations. De leur côté, les différentes unités d'affaires en ont fait de même, accroissant ainsi les risques d'erreurs et nécessitant des contrôles compensatoires pour les atténuer. La confection du budget de fonctionnement de la Ville, totalisant 6,17 G\$, repose donc en grande partie sur une multitude de fichiers Excel et d'applications désuètes.

Plusieurs études effectuées au fil du temps ont révélé que les systèmes budgétaires utilisés avaient atteint des niveaux de risques opérationnels élevés ou critiques au chapitre de leur fiabilité, de leur agilité ou du support disponible en cas de problème. Malgré les recommandations émises par des experts, la Ville ne s'est pas encore dotée d'un système budgétaire intégré performant et ne prévoit pas le faire avant 2024.

Sur la base de ces constats, nous avons notamment recommandé à la Ville :

- de se doter d'un cadre financier quinquennal équilibré qui permette de voir au-delà du budget de fonctionnement annuel, d'y présenter les principaux risques et défis à venir et de le rendre public afin que les élus et les citoyens puissent mieux apprécier la signification du budget présenté;
- de poursuivre ses efforts afin de mettre en œuvre le plan stratégique Montréal 2030 et d'élaborer des plans opérationnels et financiers qui pourront s'intégrer au processus budgétaire et, ainsi, favoriser l'atteinte des objectifs poursuivis;
- de revoir la méthode d'établissement des prévisions de revenus et de dépenses qui s'avèrent surévaluées ou sous-évaluées d'année en année, afin que le budget présente plus clairement les sources de financement et les dépenses prévues;
- d'évaluer l'ampleur de l'écart structurel entre les revenus et les dépenses afin de déterminer les sources de financement qui permettraient d'y remédier et de limiter l'utilisation d'excédents accumulés non affectés pour équilibrer le budget;
- de consulter les services et de prendre en compte leurs résultats historiques avant la détermination des orientations et des enveloppes budgétaires et d'informer toutes les personnes impliquées dans la confection des budgets des services centraux;
- de revoir la méthode utilisée pour répartir les transferts centraux aux arrondissements afin de s'assurer qu'elle permet encore d'allouer les budgets de manière équitable, selon les compétences qui leurs sont dévolues, et de répondre aux exigences de la Ville en matière de qualité et du niveau de services aux citoyens;

- de revoir le processus budgétaire afin notamment de mettre en place un système budgétaire et financier permettant de budgéter en fonction du niveau de service ou d'activité attendu, ainsi que des plans opérationnels clairement définis permettant le suivi des indicateurs pour mesurer l'atteinte des résultats;
- de s'assurer que les revenus et les dépenses prévisibles contenus dans l'ajustement des surplus de gestions aux arrondissements soient inclus au budget en tenant compte des résultats historiques plutôt que d'être ajoutés aux excédents de fonctionnement accumulés en fin d'année;
- de déterminer des critères pour évaluer et prioriser les demandes additionnelles, afin de prendre des décisions éclairées, et de documenter cette évaluation;
- de valider auprès de la CFA, si cette dernière désire disposer d'une information en regard des résultats passés et des tendances pour qu'ainsi la performance budgétaire puisse être évaluée lors de l'étude du budget avant d'en recommander l'adoption au conseil municipal et au conseil d'agglomération;
- de relancer le projet de se doter d'un système d'information et de gestion budgétaire intégré et de le prévoir dès 2021 au Plan décennal d'immobilisations 2020-2030;
- de s'assurer que le plan de relève des ressources humaines du SF couvre tous les postes-clés du processus budgétaire et qu'il prévoit des mesures pour assurer la formation du personnel et le transfert des connaissances nécessaires à son bon fonctionnement;
- de prendre les mesures appropriées pour protéger l'intégrité de l'information des nombreux fichiers de types Microsoft Excel et Access utilisés par son personnel et celui des services centraux et des arrondissements pour déterminer les enveloppes budgétaires et les prévisions de revenus et de dépenses.

Nous recommandons également aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Saint-Laurent de prévoir au budget l'ensemble des dépenses de fonctionnement prévues au cours de la prochaine année, ainsi que les affectations de surplus nécessaires pour les financer. Aussi, nous recommandons à ces deux arrondissements et à l'arrondissement de Ville-Marie d'améliorer la documentation de leurs processus budgétaires et de revoir le contenu des documents budgétaires présentés à leur conseil d'arrondissement afin que ce dernier et les citoyens disposent d'une information complète sur le budget leur permettant d'évaluer ce dernier au regard des résultats financiers historiques et de l'information présentée dans le document budgétaire de la Ville.

Il est impératif que la Ville revisite son processus budgétaire et qu'elle se dote de systèmes budgétaires et financiers performants. Les enjeux auxquels elle devra faire face au cours des prochaines années l'exigent, notamment l'augmentation croissante du déséquilibre budgétaire structurel, l'investissement massif requis pour la réfection des infrastructures existantes et le financement des dépenses de fonctionnement et d'entretien de ses nouvelles infrastructures.

5. Annexes

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que le processus supportant la confection du budget de fonctionnement de la Ville de Montréal (la Ville) est efficace et rigoureux

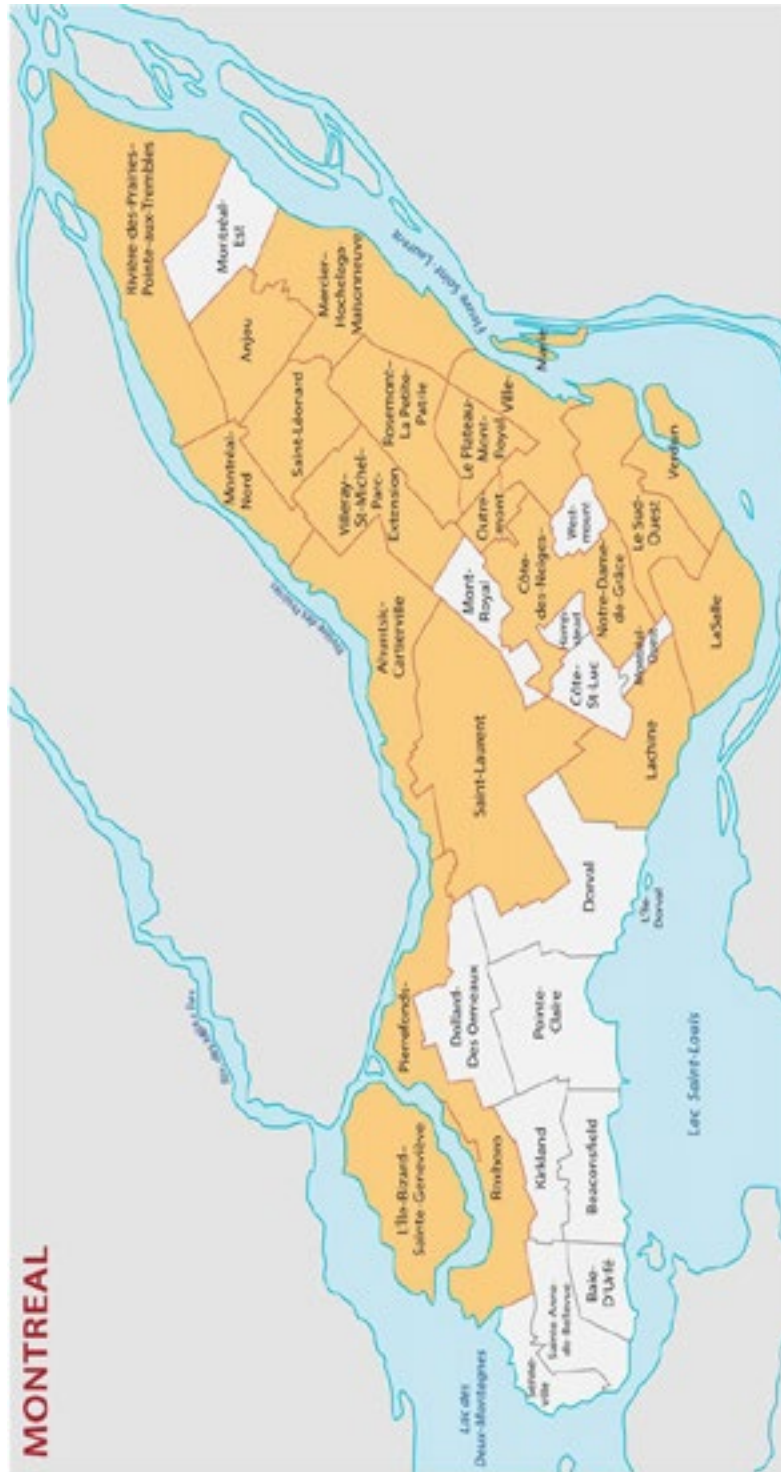
Critères d'évaluation

- Un mécanisme formel est mis en place afin de permettre aux instances de prendre des décisions éclairées à l'égard des stratégies et des orientations déterminées pour atteindre l'équilibre budgétaire. Ces décisions sont clairement documentées, cohérentes avec les priorités organisationnelles et elles font l'objet d'un suivi pour s'assurer qu'elles sont reflétées dans le budget.
- Il existe des orientations budgétaires claires ainsi que des politiques et un cadre de gestion spécifique au processus budgétaire. Cet encadrement est à jour, formellement approuvé et diffusé auprès des parties prenantes.
- Les rôles et les responsabilités des parties prenantes sont clairement définis, documentés et diffusés.
- Chaque phase du processus budgétaire est approuvée par l'instance appropriée et des mécanismes de contrôle efficaces sont en place pour assurer la qualité de l'information produite.
- Des procédures, des guides, des outils et des systèmes ont été développés et assurent la fiabilité et l'uniformité de l'information produite pour la confection du budget. Ces outils sont suffisants et formellement diffusés auprès des parties prenantes.
- Les données et les méthodes utilisées pour déterminer les hypothèses et les prévisions de revenus et de dépenses sont pertinentes, complètes et documentées.

- Le processus de production des enveloppes budgétaires destinées aux unités d'affaires (p. ex. les services centraux et les arrondissements) est rigoureux et ces enveloppes budgétaires reflètent la situation financière actuelle de la Ville, celle des unités d'affaires et les orientations budgétaires. Ce processus comporte notamment des :
 - instructions claires et suffisantes;
 - méthodes et des critères pertinents pour favoriser l'allocation optimale des ressources;
 - mécanismes permettant d'assurer le suivi des enveloppes budgétaires accordées et des demandes additionnelles;
 - mécanismes appropriés pour effectuer la consolidation de l'information provenant des unités d'affaires.

- Le budget des unités d'affaires repose sur un processus rigoureux et il reflète les orientations et les instructions reçues, les enveloppes budgétaires accordées ainsi que les orientations qu'elles ont déterminées.

5.2. Ville de Montréal



Légende

Île de Montréal est composée de 16 villes liées

- Ville de Montréal (répartie en 19 arrondissements)
- 15 municipalités reconstituées

Source: <https://www.entremontrealais.com/visiter-montreal/plan-montreal/>

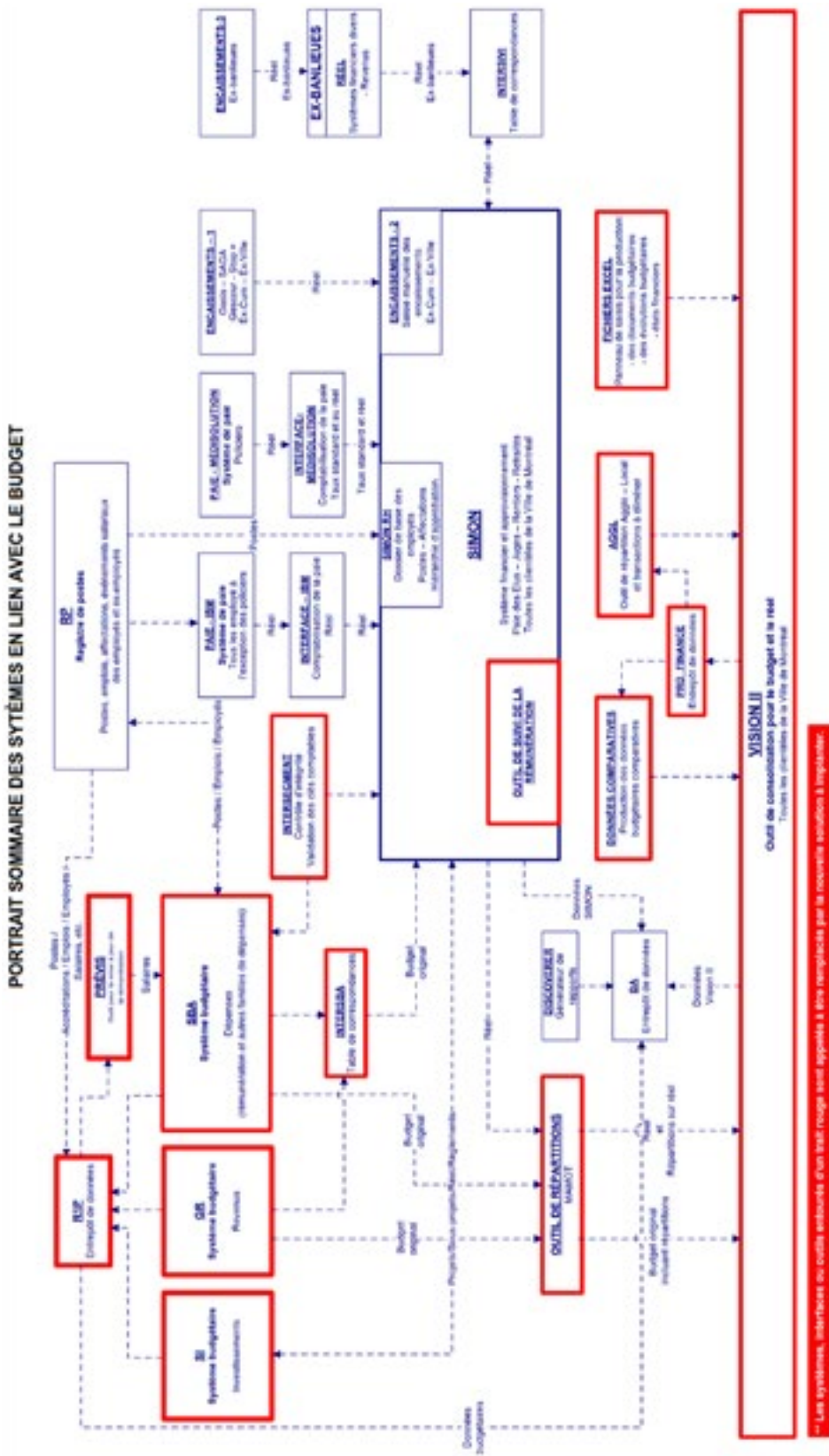
5.3. Processus décisionnel menant à l'adoption du budget

Instance (ou comité)	Composition	Rôle
Conseil d'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> • Mairesse; • 15 élus municipaux; • 15 représentants des villes reconstituées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopte le budget relatif à l'agglomération, soit celui des dépenses liées aux services communs à tout le territoire de l'île de Montréal.
Conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Mairesse; • 18 maires d'arrondissement; • 46 conseillers de la Ville. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopte le budget de la Ville de Montréal.
Commission sur les finances et l'administration	<ul style="list-style-type: none"> • 12 membres nommés parmi les élus de la Ville de Montréal, des arrondissements et des villes reconstituées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Étudie le budget de fonctionnement de la Ville de Montréal afin d'éclairer la prise de décisions des élus qui siègent au conseil municipal et au conseil d'agglomération.
Comité exécutif	<ul style="list-style-type: none"> • Élus de la majorité; • Mairesse; • Président. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instance décisionnelle pour toutes les orientations budgétaires de la Ville de Montréal; • Par l'intermédiaire du président du comité exécutif, les orientations politiques sont transmises et discutées au comité de budget politique.
Comité de budget politique	<ul style="list-style-type: none"> • Président du comité exécutif; • Membre de son cabinet et celui de la mairesse; • Direction générale; • Représentants des services et directions suivantes: <ul style="list-style-type: none"> – Service des finances; – Service des ressources humaines; – Direction du budget et de la planification financière et fiscale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assure le lien entre les décisions politiques et la mise en œuvre administrative.

Instance (ou comité)	Composition	Rôle
Comité de budget administratif	<ul style="list-style-type: none"> • Directeur général; • Représentants des services et directions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – Service des finances; – Direction du budget et de la planification financière et fiscale; – Direction du conseil et du soutien financier; – Service des ressources humaines; – Bureau des projets et programmes d’immobilisations; – Bureau des relations intergouvernementales et municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formule des propositions au comité de budget politique; • S’assure que toutes les décisions et orientations budgétaires sont reflétées dans les budgets des unités d’affaires.

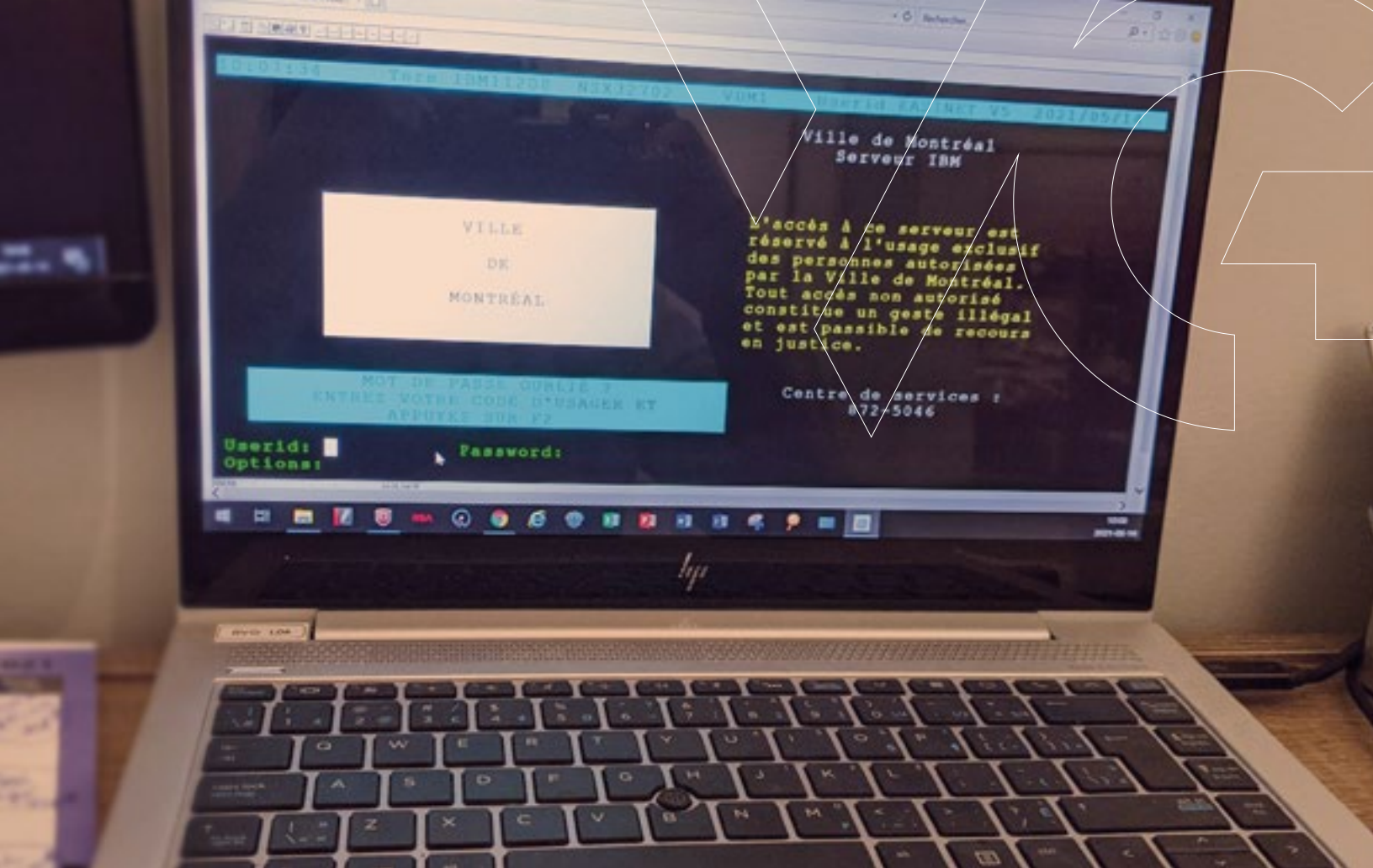
Source: Charte de projet – processus budgétaire et site Internet de la Ville.

5.4. Systèmes d'information utilisés pour la confection du budget



Source: Service des finances.





4.2.

Gestion de l'application système budgétaire automatisé

Le 9 février 2021

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Gestion de l'application système budgétaire automatisé

Mise en contexte

Le système budgétaire automatisé (SBA) est la principale application budgétaire de la Ville de Montréal (la Ville). Cette application développée à l'interne au début des années 90 contient toutes les données budgétaires de la Ville, autant les dépenses que les revenus. Le budget de fonctionnement 2021 se chiffre à 6,17 G\$.

Le Service des finances (SF) assure les tâches quotidiennes et opérationnelles. De l'autre côté, le Service des technologies de l'information (STI) assume le support de l'application et il a comme responsabilités – entre autres – la programmation et les déploiements des changements, la gestion des demandes d'accès et des incidents et la préparation des copies de sauvegarde.

Cette application, hébergée sur l'ordinateur central IBM, devrait être remplacée à compter de 2024 dans le cadre du projet «Système budgétaire» inscrit au programme décennal d'immobilisations (PDI) 2021-2030. En 2009, une étude sur l'implantation d'un nouveau processus budgétaire a été réalisée qui proposait, entre autres, de remplacer l'application SBA par une solution intégrée au système de comptabilité SIMON et de nouvelles fonctionnalités de suivi des budgets.

Objectif de l'audit

Le présent audit avait pour objectif de déterminer si les mécanismes de contrôle mis en place pour l'application SBA permettent de s'assurer que celle-ci ne présente aucun risque majeur de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données.

Résultats

Nous concluons que pour certains mécanismes de contrôle ci-dessous, il y a une nécessité d'améliorations afin d'éviter la perte de l'intégrité des données et de la disponibilité de l'application, ce qui nuirait de façon importante aux opérations budgétaires de la Ville.

Les rôles et les responsabilités ne sont pas adéquatement documentés. De plus, le propriétaire de l'application SBA n'est pas identifié formellement dans aucune documentation.

Pour la gestion des accès, il n'y a pas de procédure spécifique à l'application SBA, les paramètres de mots de passe ne sont pas conformes aux encadrements de la Ville et il n'y a pas de journalisation ni de surveillance des accès.

La gestion des changements n'est pas encadrée par une procédure formellement documentée, approuvée et diffusée.

Le SF et le STI n'ont pas de plan formel pour assurer la relève des ressources humaines existantes.

La gestion des incidents ne fait pas l'objet d'une procédure formelle.

Principaux constats

Rôles et responsabilités

- Les rôles et les responsabilités et le propriétaire de l'application SBA ne sont pas formellement identifiés, documentés et connus par l'ensemble des parties prenantes.

Gestion des accès

- Il n'y a pas de procédure formelle concernant la gestion des accès à l'application SBA. La configuration des mots de passe n'est pas conforme au nouveau standard de la Ville. Il n'y a pas de journalisation ni de surveillance des accès dans l'application SBA. Par contre, la gestion des profils d'accès, la révision annuelle et la gestion des comptes génériques et à hauts privilèges sont adéquates.

Gestion des changements

- La gestion des changements ne fait pas l'objet d'une procédure formelle. Les demandes de changements ne sont pas systématiquement documentées. Pour celles qui le sont, elles ne suivent pas les étapes de mise en production d'un changement (p. ex. l'absence d'analyse, l'approbation des changements, les tests et les mises en production).

Pérennité humaine et technique

- Aucun plan de relève humaine avec un transfert de connaissances n'a été développé. L'application SBA, datant des années 90, fait face à une désuétude technologique.

Gestion des opérations

- La documentation de gestion des opérations de l'application SBA à la disposition des utilisateurs et des pilotes est adéquate.
- La gestion des incidents ne fait pas l'objet d'une procédure formelle et ceux-ci ne sont pas documentés systématiquement.
- Les copies de sauvegarde sont effectuées de façon régulière et systématique. Cependant, il n'y a pas de procédure de gestion des copies de sauvegarde propre à l'application SBA ni de tests périodiques de restauration sur ces dernières.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.

Liste des sigles



PDI	programme décennal d'immobilisations
PTI	programme triennal d'immobilisations
RACI	Réalisateur, Approbateur, Consulté et Informé
SBA	système budgétaire automatisé
SF	Service des finances
SIMON	Système intégré Montréal
STI	Service des technologies de l'information



Table des matières

1. Contexte	501
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	502
3. Résultats de l'audit	503
3.1. Rôles et responsabilités	503
3.2. Gestion des accès	504
3.2.1. Politique de gestion des accès	504
3.2.2. Gestion de mots de passe	506
3.2.3. Surveillance des accès	506
3.2.4. Ségrégation des tâches	507
3.3. Gestion des changements	507
3.4. Pérennité humaine et technique	508

3.5. Gestion des opérations	509
3.5.1. Documentations	509
3.5.2. Gestion des incidents et des problèmes	509
3.5.3. Gestion des sauvegardes	510
4. Conclusion	512
5. Annexe	514
5.1. Objectif et critères d'évaluation	514

1. Contexte

Le système budgétaire automatisé (SBA) est un outil corporatif utilisé pour confectionner le budget annuel des services centraux, des arrondissements et des autres postes budgétaires (p. ex. les dépenses communes, les dépenses financières et les dépenses de contributions). Cela inclut autant les dépenses et les revenus de même que le nombre de postes en termes d'employés. SBA est la principale application budgétaire de la Ville de Montréal (Ville).

Cette application contient toutes les données budgétaires de fonctionnement de la Ville. Le programme décennal d'immobilisations (PDI), quant à lui, réside dans une autre application nommée INVESTI. Le budget de fonctionnement 2021 se chiffre à 6,17 G\$. L'application SBA détaille les revenus et les dépenses en plusieurs catégories (p. ex. pour les revenus: les taxes foncières, les contraventions, les licences et les permis; pour les dépenses: les services administratifs, la sécurité publique, les services aux citoyens) qui servent de base pour la répartition des revenus et des dépenses.

L'application est ouverte, en mode modification, pendant la confection du budget de juin à août. En effet, dans cette période, les utilisateurs viennent entre autres, lors de la création des enveloppes budgétaires, modifier leur structure budgétaire, créer/supprimer des comptes et des postes de salariés. Par la suite, l'application est rouverte en modification en septembre lorsque les unités d'affaires révisent leur budget et apporte des corrections. Le reste de l'année, l'application SBA est en mode lecture seulement. En fin d'année, les données budgétaires sont transmises vers le système comptable Système intégré Montréal (SIMON) et l'application Registre des postes. Ce dernier permet la gestion d'informations en ressources humaines sur la main-d'œuvre et sur la structure organisationnelle de la Ville.

Le Service des finances (SF) s'assure des tâches quotidiennes et opérationnelles. Le Service des technologies de l'information (STI) assume le support de l'application et a comme responsabilités, entre autres, la programmation et les déploiements des changements, la gestion des demandes d'accès et des incidents et la préparation des copies journalières de sauvegarde.

Dénombrant plus de 200 utilisateurs, l'application SBA est hébergée sur l'ordinateur central IBM. Elle a été créée vers le début des années 90. En conséquence de cette désuétude, beaucoup de fonctionnalités qui pourraient faciliter le travail des utilisateurs et des gestionnaires sont manquantes :

- L'entrée de donnée automatisée;
- La modification au niveau de la gestion des accès s'effectue à la pièce et non par groupe;
- Les interfaces automatisées avec les autres systèmes (p. ex. SIMON);
- La production de comparatifs (par année);
- L'évolution budgétaire (p. ex. un bilan trimestriel).

Au cours des années, la Ville s'est penchée sur le remplacement de cette application. En effet, une étude avait été réalisée par une firme externe en 2009 pour évaluer l'implantation d'un nouveau processus budgétaire. Les conclusions de cette étude comprenaient, entre autres, le remplacement de l'application SBA pour une solution qui inclurait un meilleur suivi budgétaire (p. ex. par trimestre) qui devra être intégré à SIMON (le système comptabilité de la Ville) éliminant de la saisie de données et les tables de correspondances entre les systèmes. En plus, un projet nommé « solution budgétaire » avait été démarré en 2013. Ce projet s'est étalé sur une période de 2 ans pour la phase de préparation de l'appel d'offres. Après une restructuration du STI, il a été arrêté en 2015 avant d'être abandonné à cause d'un manque de ressources humaines et financières. Plus récemment, le projet de remplacement de l'application SBA a refait surface dans le PDI 2021-2030¹ dans le cadre du projet « Système budgétaire ». Les travaux devraient débuter en 2024.

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'application SBA. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 du Manuel de CPA Canada – Certification.

Le présent audit avait pour objectif de faire l'évaluation des mécanismes de contrôle mis en place pour l'application SBA, permettant de s'assurer que celui-ci ne présente aucun risque majeur de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et 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.

¹ Fiche du projet 21_4204_O68 « Système budgétaire » au PDI 2021-2030.

Le vérificateur général de la Ville 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.

Notre audit a été réalisé de juin 2020 à janvier 2021. 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. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en février 2021.

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.

3. Résultats de l'audit

3.1. Rôles et responsabilités

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 propriétaire de l'application est le responsable de la gestion opérationnelle de celle-ci. Il doit être impliqué pour chaque changement majeur et pour chaque migration applicative.

Nous avons obtenu une ébauche de matrice RACI qui n'en est qu'à la toute première version. Celle-ci est donc incomplète et non formalisée (pour trois des cinq phases de préparation du budget, aucun rôle n'a été défini). Précisons que les rôles et les responsabilités sont bien connus des principaux intervenants en poste depuis longtemps. Cependant, ces rôles et responsabilités ne sont pas documentés. De plus, le propriétaire n'est pas formellement identifié.

L'absence d'une matrice des rôles et des responsabilités pourrait causer des dysfonctionnements dans la gouvernance applicative comme :

- la collaboration inefficace entre les équipes (p. ex. les utilisateurs redirigés vers les mauvaises équipes pour la gestion des accès ou d'un incident);
- l'octroi de privilèges applicatifs sans validation au préalable;
- lorsque les rôles et les responsabilités de chacun ne sont pas formellement définis et attribués, certaines tâches risquent de ne pas être réalisées et d'autres pourraient avoir plusieurs responsables ce qui pourrait engendrer de la confusion, des omissions et des actions inégales quant à la gestion de l'application SBA.

3.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances conjointement avec le Service des technologies de l'information de :

- compléter, approuver et diffuser la matrice des rôles et des responsabilités pour l'application système budgétaire automatisé;
- officialiser le propriétaire de l'application dans la matrice.

3.2. Gestion des accès

3.2.1. Politique de gestion des accès

La publication de politiques et de directives permet d'encadrer certains processus afin de limiter les risques d'inconsistances dans les actions posées et prévient des contournements d'accès et des abus de privilèges.

Une *Politique de gestion des accès* comprend en général des règles concernant l'octroi, le retrait, la modification et la révision périodique des droits accès.

Nous avons constaté qu'il existe uniquement un guide pour les demandes d'accès à l'application SBA sous la forme d'un encadré sur l'intranet de la Ville. Nous considérons que cela ne constitue pas une procédure formelle de gestion des accès.

L'octroi, la modification et le retrait des accès se font selon les étapes appropriées suivantes:

- Des responsables dans les unités d'affaires et les arrondissements font des demandes d'accès directement dans l'application DASI (Demande d'accès aux systèmes informatiques);
- Ensuite, ces demandes sont transmises à l'équipe du Centre d'expertise au STI;
- Celle-ci crée les codes d'accès au niveau de l'ordinateur central IBM;
- Lorsque les demandes d'accès sont validées, le pilote² de l'application SBA donne l'accès selon les profils et les unités d'affaires demandés.

Afin de valider que les demandes d'accès suivent les étapes expliquées ci-dessus, des tests d'efficacité ont été effectués sur un échantillon (4 demandes sélectionnées sur un total de 33 entre octobre 2019 et novembre 2020) de demandes d'accès. Le résultat de ces tests démontre que les demandes d'accès suivent adéquatement ces étapes.

Une révision des droits d'accès adéquate est effectuée annuellement. En effet, nous avons examiné, sur base d'échantillon, les révisions des accès de 5 unités administratives sur un total de 43 pour les années 2018 et 2019. Les demandes de révision et les changements afférents ont bien été effectués.

Nous avons analysé les sept comptes administrateurs et les trois comptes génériques. Ceux-ci sont justifiés et sont adéquatement gérés.

Sans gestion des accès formalisée et documentée, la Ville ferait face aux risques suivants:

- Des erreurs dues à la mauvaise interprétation des directives informelles;
- Des droits d'accès inappropriés octroyés.

3.2.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, en collaboration avec le Service des technologies de l'information, de créer une procédure pour la gestion des accès spécifique à l'application système budgétaire automatisé et de s'assurer de sa diffusion auprès des parties prenantes.

² Un pilote est un superutilisateur avec des connaissances techniques approfondies qui agit comme un intermédiaire entre l'unité d'affaires et le STI pour assurer le bon fonctionnement de l'application.

3.2.2. Gestion de mots de passe

La clé d'accès dans une application, soit la combinaison d'un code d'utilisateur et d'un mot de passe, se doit d'être robuste et assez contraignante afin de limiter les risques d'accès non autorisés. Les paramètres d'authentification de mots de passe doivent être alignés avec la politique de la Ville (p. ex. la longueur minimale du mot de passe, l'inclusion de majuscules et de caractères spéciaux, l'impossibilité de réutiliser les précédents mots de passe).

L'application SBA est hébergée sur l'ordinateur central IBM (*mainframe*) comme plusieurs autres applications. L'utilisateur n'a pas accès directement à l'application, il doit d'abord s'authentifier au réseau de la Ville puis s'authentifier à SBA. Les paramètres de mots de passe sont les mêmes pour l'ensemble des applications de l'ordinateur central IBM.

La Ville a diffusé très récemment de nouveaux encadrements adéquats sur la gestion des accès, en l'occurrence concernant :

- la directive sur la gestion des accès (émise en juillet 2020);
- le standard sur la gestion des accès (émise en novembre 2020).

En comparant les paramètres de mots de passe du système IBM avec les exigences des encadrements, nous avons relevé certaines disparités.

Des accès non autorisés pourraient survenir dans le cas où des usagers utiliseraient des mots de passe qui ne seraient pas en adéquation avec les exigences des nouveaux encadrements sur la gestion des accès.

3.2.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de se conformer aux nouveaux encadrements sur la gestion des accès.

3.2.3. Surveillance des accès

Afin de prévenir des tentatives d'accès non autorisées ou de détecter des incidents relatifs aux accès des utilisateurs, il est nécessaire de disposer d'un processus de surveillance des accès. Cette surveillance permettra également une analyse plus efficace en cas d'incident sur la gestion des accès.

Nous avons constaté qu'il n'y a pas de journalisation ni de surveillance des accès dans l'application SBA.

Sans surveillance des accès, il ne serait pas possible de prévenir de manière efficace les tentatives d'accès non autorisés. Également, l'absence de registre des accès rendrait difficile de retracer les événements en cas d'incident.

3.2.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de mettre en place un processus récurrent de journalisation et de surveillance des accès sur l'application système budgétaire automatisé.

3.2.4. Ségrégation des tâches

Afin de prévenir des accès non autorisés dans l'application SBA, 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 réglementées et suivies.

Nous avons examiné les différents types de profils d'accès et nous concluons qu'il n'y a pas de conflits ni de tâches incompatibles dans les profils préétablis ce qui confirme que ces derniers sont gérés de façon satisfaisante dans l'application SBA.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.3. Gestion des changements

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.

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.

Nous avons obtenu un fichier qui décrit sommairement les différentes étapes de la mise en production d'un changement, soit :

- les analyses fonctionnelles par les pilotes et les analyses techniques et d'impacts faites par les développeurs;
- l'approbation par les pilotes et le chef de division;
- le développement par le développeur;
- les tests unitaires par les développeurs, les tests d'acceptation par les pilotes et les tests des utilisateurs-experts;
- la mise en production par l'équipe de production au STI.

Cependant, cela ne constitue pas une procédure formellement documentée, approuvée et connue par les parties prenantes.

Afin de valider que les demandes de changements suivent les étapes recommandées jusqu'à la mise en production, des tests d'efficacité ont été

effectués sur une base d'échantillon. Nous avons remarqué que pour toute l'année 2020, il n'y avait que quatre demandes de changement inscrites dans l'outil de billet CA Service Desk alors que selon nos discussions avec les parties prenantes, d'autres changements auraient eu lieu, mais ils n'auraient pas été systématiquement documentés.

Nous avons quand même analysé les quatre seules demandes de changements et nous avons constaté qu'elles ne suivent pas les saines pratiques de gestion des changements (p. ex. l'absence d'analyse, d'approbation, de tests et d'autorisations de mise en production).

Néanmoins, selon nos travaux, le seul programmeur de l'application SBA n'a pas accès à l'environnement de production, ce qui est adéquat.

L'absence d'une procédure formellement documentée de gestion des changements augmente les risques de mise en production de changements non autorisés et indésirables ce qui pourrait avoir des conséquences sur l'intégrité et la disponibilité de l'application SBA et de ses données.

3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, en collaboration avec le Service des technologies de l'information, de mettre en place une procédure formelle sur la gestion des changements.

3.4. Pérennité humaine et technique

Pour une application développée à l'interne qui date du début des années 90 et qui utilise une vieille technologie, il est très important :

- d'appliquer des mises à jour afin d'assurer une évolution technologique adéquate (étant donné que le SBA est une application maison, les mises à jour se font par des demandes de changement, voir section du rapport 3.3.);
- de prévoir les ressources humaines adéquates et suffisantes tant au niveau opérationnel qu'aux fins de relève pour en assurer sa pérennité.

Bien que selon le STI et le SF, la disponibilité des ressources humaines spécialisées sur le marché est un enjeu majeur, ils n'ont pas mis en place un plan formel pour assurer la relève des ressources existantes et le transfert des connaissances. Nous avons remarqué qu'il y a un seul développeur programmeur du côté du STI et trois pilotes du côté du SF, sans aucune relève désignée. De plus, ces derniers pourraient être éligibles à la retraite d'ici quatre à six ans.

Le PDI 2021-2030³ prévoit le remplacement de l'application SBA dans le cadre du projet « Système budgétaire » à partir de 2024.

³ Fiche du projet « Système budgétaire » au PDI 2021-2030: 21_4204_068.

La Ville fait donc face à un manque de ressources humaines spécialisées et à une dette technologique importante, en l'occurrence:

- le manque d'un plan de relève humaine incluant le transfert de connaissances;
- l'indisponibilité des ressources compétentes (p. ex. la maîtrise d'anciennes technologies et la connaissance en comptabilité) sur le marché.

Les problématiques de pérennité humaine et technique pourraient causer une perte de connaissances et de maîtrise de l'application. Ainsi, il serait difficile de maintenir l'application SBA opérationnelle jusqu'à son projet de remplacement et rendrait difficile une gestion budgétaire adéquate de la Ville.

3.4.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances et au Service des technologies de l'information de mettre en place un plan de relève humaine en incluant le transfert de connaissances.

3.5. Gestion des opérations

3.5.1. Documentations

Afin d'assurer une efficacité opérationnelle et une maintenabilité de l'application, il est important de disposer d'une documentation claire et mise à jour périodiquement.

Nous avons constaté que les procédures et les guides à la disposition des utilisateurs et des pilotes sont adéquats. En effet, nous retrouvons, entre autres, la description des tâches et activités à réaliser par les pilotes ainsi que les différentes procédures de l'application SBA pour la réalisation du budget (p. ex. le changement d'exercice, l'acceptation du budget, les transferts de données).

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.5.2. Gestion des incidents et des problèmes

Chaque incident détecté 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.

Un processus de suivi des incidents nécessitant un plan d'action doit être mis en place afin de s'assurer que des mesures d'atténuation ont été implantées.

Mis à part un document de formation et un diagramme de processus qui relatent les différentes étapes de l'utilisation et de la création de billets d'incidents dans l'outil CA Service Desk, il n'existe pas de procédure documentée complète, approuvée et diffusée pour la gestion des incidents propre à l'application SBA.

Certains utilisateurs créent un billet dans l'outil CA Service Desk géré par le STI. Par contre, la majorité des utilisateurs appellent directement le pilote de l'application au SF pour signaler un incident. Nous avons remarqué qu'entre janvier 2019 et septembre 2020, il n'y avait que quatre incidents documentés dans l'outil, ce qui confirme que les incidents ne sont pas systématiquement documentés dans l'outil CA Service Desk. Lors de nos travaux, nous avons pu valider pour les quatre incidents documentés, l'existence des informations pertinentes suivantes :

- La date de création du billet;
- La priorité;
- L'impact;
- La description,
- L'état de l'incident;
- La résolution.

En l'absence d'une procédure formelle, les différentes étapes de la gestion des incidents ne sont pas balisées ni uniformisées, ayant pour conséquences que les incidents ne sont pas systématiquement documentés. Le SF ferait face aux risques suivants :

- Les incidents pourraient ne pas être réglés en temps opportun;
- L'absence d'historique des incidents ne permettrait pas de prévenir les événements récurrents ce qui entraînerait des coûts inutiles et des pertes de temps.

3.5.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, en collaboration avec le Service des technologies de l'information de :

- créer une procédure pour la gestion des incidents du système budgétaire automatisé;
- documenter systématiquement les incidents.

3.5.3. Gestion des sauvegardes

Advenant un incident, le processus de copies de sauvegarde assure que les données perdues peuvent être restaurées dans leur intégralité. Celui-ci doit être documenté et doit faire l'objet de tests de récupération sur une base régulière afin d'en tester son bon fonctionnement.

Mentionnons d'emblée qu'il n'existe pas de procédure formelle pour la gestion des copies de sauvegarde de l'application SBA. D'après les informations recueillies, les copies de sauvegardes se réalisent à deux niveaux, dont les suivants :

- La base de données: c'est la sauvegarde de l'ensemble des bases de données dans l'ordinateur central IBM (incluant l'application SBA) dont la fréquence est:
 - hebdomadaire pour les disques de toutes les applications IBM;
 - hebdomadaire et journalière pour les bases de données ainsi que tous les journaux;
 - hebdomadaire et incrémentaux pour les fichiers séquentiels⁴;
- L'applicatif: c'est la sauvegarde journalière de toutes les données de l'application SBA.

Mis à part les restaurations sur demande, le STI ne procède pas à des tests de restauration réguliers au niveau applicatif SBA.

Il existe aussi des tests globaux une fois par année sur l'ensemble de la base de données IBM (incluant l'application SBA), mais ils sont effectués dans un contexte de relève informatique dont l'objectif principal est de restaurer les services de la plateforme et de ses données, mais pas spécifiquement pour un ensemble de données comme l'application SBA.

L'absence d'une procédure formelle de gestion des copies de sauvegarde de l'application SBA et des tests de restauration réguliers des données de l'application SBA aurait un impact sur la capacité de restaurer le système en temps opportun. Cela pourrait occasionner des pertes de données et de temps.

3.5.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de :

- documenter la procédure pour la gestion des copies de sauvegarde de l'application système budgétaire automatisé;
- procéder à des tests réguliers de restauration de sauvegarde de l'application système budgétaire automatisé.

⁴ Ce sont des enregistrements traités les uns à la suite des autres.

4. Conclusion

Le système budgétaire intégré (SBA) est la principale application budgétaire de la Ville de Montréal (la Ville). Cette application développée à l'interne dans le début des années 90 contient toutes les données budgétaires de la Ville (autant les dépenses que les revenus). Le budget de fonctionnement 2021 se chiffre à 6,17 G\$.

Bien que le projet de changement de cette application désuète soit prévu pour débiter en 2024, nos recommandations permettront à la Ville de palier aux risques afférents aux lacunes constatées d'ici le remplacement de SBA.

Selon nos travaux d'audit, nous concluons que certains mécanismes de contrôles nécessiteraient des améliorations afin d'atténuer les risques liés à la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données dans l'application SBA. En effet :

- les rôles et les responsabilités ne sont pas adéquatement documentés. De plus, le propriétaire de l'application SBA n'est pas identifié formellement. Par conséquent, certaines tâches risqueraient de ne pas être réalisées et d'autres pourraient avoir plusieurs responsables ce qui pourrait engendrer de la confusion, des omissions et des actions inégales quant à la gestion de l'application.
- pour la gestion des accès, il n'y a pas de procédure formelle spécifique à l'application SBA, les paramètres de mots de passe ne sont pas conformes aux encadrements de la Ville et il n'y a pas de journalisation ni de surveillance des accès. L'absence de ces éléments pourrait augmenter les risques de modification des données par des personnes non autorisées.
- l'absence d'une procédure formellement documentée de gestion des changements augmenterait les risques de mise en production de changements non autorisés et indésirables, ce qui pourrait avoir un impact sur l'intégrité et la disponibilité des données et de l'application SBA.
- en l'absence d'un plan formel pour assurer la relève des ressources humaines existantes et le transfert des connaissances, l'équipe SBA ne serait pas en mesure d'assurer une bonne gestion de l'application ce qui pourrait impacter la qualité des services offerts aux utilisateurs.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluation :

Critère d'évaluation – 1. Rôles et responsabilités

Les rôles et les responsabilités et le propriétaire de l'application SBA ne sont pas formellement identifiés dans une documentation telle une matrice RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté et Informé).

Critère d'évaluation – 2. Gestion des accès

Il n'y a pas de procédure formelle concernant la gestion des accès à l'application SBA. La configuration des mots de passe n'est pas conforme au nouveau standard de la Ville. Il n'y a pas de journalisation ni de surveillance des accès dans l'application SBA.

Par contre, les profils d'accès sont gérés de façon satisfaisante pour cette application. Aussi, la révision annuelle et la gestion des comptes génériques et à hauts privilèges sont adéquates.

Critère d'évaluation – 3. Gestion des changements

Il n'y a pas de procédure formelle sur la gestion des changements. Les demandes de changements ne sont pas systématiquement documentées. Pour celles qui le sont, elles ne suivent pas les étapes de mise en production d'un changement ci-dessous :

- Les analyses fonctionnelles par les pilotes et les analyses techniques et d'impacts faites par les développeurs;
- L'approbation par les pilotes et le chef de division;
- Le développement par le développeur;
- Les tests unitaires par les développeurs, les tests d'acceptation par les pilotes et les tests des utilisateurs-experts;
- La mise en production par l'équipe de production au STI.

Critère d'évaluation – 4. Pérennité humaine et technique

Bien que la disponibilité des ressources humaines spécialisées sur le marché soit un enjeu majeur pour les parties prenantes, aucun plan de relève humaine avec un transfert de connaissances n'a été développé. L'application SBA, datant des années 90, fait face à une désuétude technologique.

Critère d'évaluation – 5. Gestion des opérations

La documentation de gestion des opérations de l'application SBA à la disposition des utilisateurs et des pilotes est adéquate.

La gestion des incidents ne fait pas l'objet d'une procédure formelle et ceux-ci ne sont pas documentés systématiquement.

Les copies de sauvegarde de l'application SBA sont effectuées de façon régulière et systématique. Cependant, il n'y a pas de procédure formelle de gestion des copies de sauvegarde propre à l'application SBA ni de tests périodiques de restauration sur ces dernières.

5. Annexe

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

Déterminer si les mécanismes de contrôle mis en place pour l'application système budgétaire automatisé (SBA) permettent de s'assurer que celle-ci ne présente aucun risque majeur de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données.

Critères d'évaluation

1. Rôles et responsabilités

Les rôles et les responsabilités sont définis, approuvés, communiqués et permettent une imputabilité claire. Le propriétaire de l'application est formellement identifié.

2. Gestion des accès

Une procédure de création, de modification, de suppression et de révision des droits d'accès à l'application SBA est adéquatement documentée. L'application utilise des paramètres d'authentification assez robustes pour maintenir un environnement sûr. Les profils et les droits accordés permettent une ségrégation des tâches adéquate afin de prévenir les accès non autorisés et les modifications de données. Des activités de surveillance sont mises en place afin de détecter des incidents en temps opportun.

3. Gestion des changements

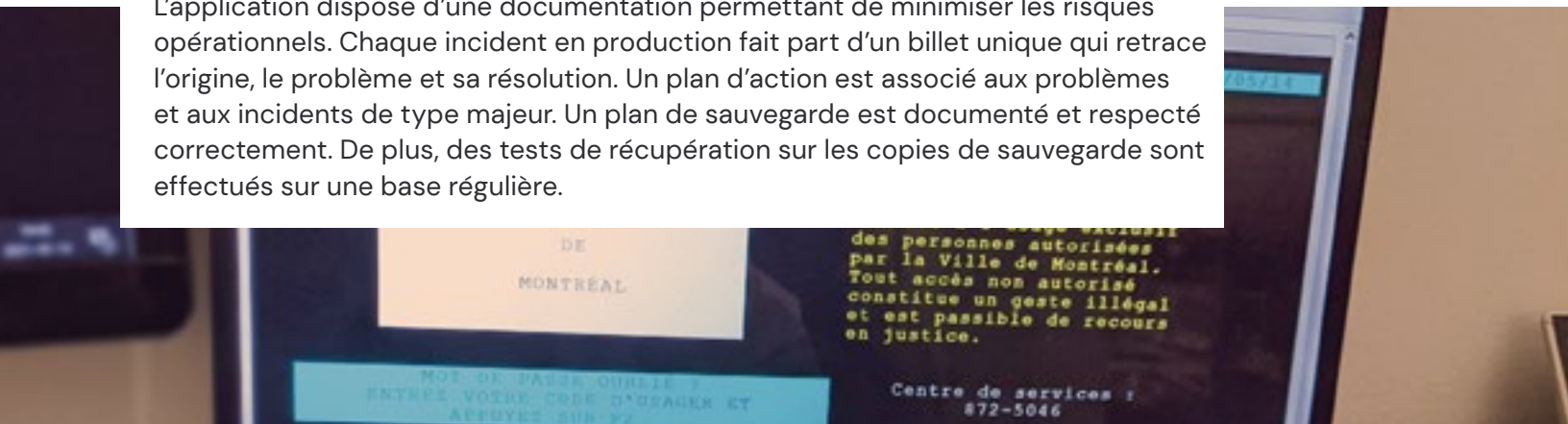
Les changements en production sont proprement documentés, tracés, testés et validés par les autorités compétentes. L'accès des programmeurs à l'environnement de production est restreint et contrôlé.

4. Pérennité humaine et technique

Des mises à jour sont appliquées périodiquement permettant d'assurer une évolution technologique adéquate, du personnel qualifié ainsi qu'une relève suffisante tout au long du cycle de vie de l'application.

5. Gestion des opérations

L'application dispose d'une documentation permettant de minimiser les risques opérationnels. Chaque incident en production fait part d'un billet unique qui retrace l'origine, le problème et sa résolution. Un plan d'action est associé aux problèmes et aux incidents de type majeur. Un plan de sauvegarde est documenté et respecté correctement. De plus, des tests de récupération sur les copies de sauvegarde sont effectués sur une base régulière.





5.

Tests d'intrusion logique

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

5. Tests d'intrusion logique

5.1. 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 simulent de véritables attaques contre les infrastructures technologiques. À cet effet, ils mettent 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 unités d'affaires 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'intérieur 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.

5.2. Objectif et résultats des tests d'intrusion logique

Nous avons réalisé au cours de 2020 deux missions de tests d'intrusion logique. Le principal objectif de ces missions 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, des recommandations auraient été formulées et celles-ci auraient fait l'objet de plans d'action appropriés par les unités d'affaires concernées.





6.

Reddition de comptes

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



6.1.

Personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

6.1. Personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal	523
6.1.1. Cadre législatif des personnes morales bénéficiant d'une subvention d'au moins 100 000 \$	523
6.1.1.1. Contexte	523
6.1.1.2. Objectif et portée	524
6.1.1.3. Résultats des travaux	524
6.1.1.4. Tableau détaillé – Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ en 2019	527

6.1. Personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal

6.1.1. Cadre législatif des personnes morales bénéficiant d'une subvention d'au moins 100 000 \$

6.1.1.1. Contexte

En vertu de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), « toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers ». L'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 de la Ville de Montréal (la Ville) a aussi adopté en décembre 2013 la résolution CM13 1157 exigeant entre autres des personnes morales ayant reçu une subvention d'au moins 100 000 \$ de déposer chaque année leur rapport annuel et que les dirigeants se mettent à la disposition du conseil municipal pour une séance de plénière si requise selon le *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal*.

De plus, le 23 octobre 2020, un ensemble de lettres retraçant les personnes morales ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$ au cours de l'année 2019 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 personnes morales.

6.1.1.2. Objectif et portée

L'objectif de cette reddition de comptes était de s'assurer que les personnes morales qui ont reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$ au courant de l'année 2019 se sont conformées à l'article 107.9 de la LCV et de déterminer si des travaux additionnels étaient nécessaires.

Ainsi, dans un premier temps, nous avons effectué une extraction de l'ensemble des transactions incluses au compte comptable « Contributions aux organismes » de la Ville en date du 31 décembre 2019 afin de concilier le montant présenté aux états financiers 2019 avec les montants imputés aux livres de la Ville. De plus, nous avons fait le rapprochement entre les montants identifiés pour les personnes morales incluses dans les lettres transmises par la Direction générale le 23 octobre 2020 et le total des contributions aux états financiers 2019 de la Ville. Nous avons aussi concilié nos différences, le cas échéant, à la liste produite par la Direction générale.

Étant donné que nous n'avions pas reçu l'entièreté des états financiers audités des personnes morales ayant reçu au moins 100 000 \$ de subventions de la Ville, nous avons transmis à deux reprises, soit le 27 août et le 9 décembre 2020, des lettres aux unités d'affaires responsables du suivi auprès de celles-ci, à titre de rappel.

Nous avons aussi sélectionné des personnes morales pour lesquelles nous avons effectué la révision des travaux d'audit effectués par leur auditeur pour supporter les états financiers audités. Notre échantillon est constitué de six organismes choisis à partir de différents critères, dont notamment l'importance des montants et la nature des projets pour lesquels les contributions ont été octroyées.

6.1.1.3. Résultats des travaux

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, la Ville a comptabilisé un montant totalisant 190,6 M\$ à titre de subventions à des personnes morales. De ce montant, 161,9 M\$ (soit 85 %) concernaient 243 personnes morales ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$, lesquels étaient assujettis aux exigences de l'article 107.9 de la LCV et à la résolution CM13 1157 adoptée par le conseil municipal.

Considérant le contexte actuel de la crise sanitaire, nous avons arrêté notre suivi plus tardivement cette année soit en date du 12 février 2021. À cette date, le Bureau du vérificateur général (BVG) avait reçu les états financiers audités pour 2019 de 242 (soit 99,6 %) des 243 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 161,7 M\$.

Un seul organisme ayant reçu 204 300 \$ n'avait pas répondu aux exigences de la LCV et à la résolution CM13 1157, celui-ci ayant cessé ses opérations au courant de 2019.

Quant aux six organismes sélectionnés, suite à la revue des dossiers des auditeurs ainsi que des renseignements, explications et documents obtenus, aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire, à l'exception de l'organisme Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière pour lequel nos travaux sont présentés au chapitre 3. Cet organisme a été sélectionné compte tenu des montants qu'il a reçus à titre de contribution au courant des dernières années de la part de la Ville. Les organismes de notre échantillon sont présentés au tableau 1.

TABLEAU 1

Liste des organismes de notre échantillon

Organisme	Fin d'exercice	Montant reçu
Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière	31 décembre 2019	13 155 265 \$
Société du patrimoine Angus	31 août 2019	10 724 617 \$
Habitations communautaires Duff Court	31 mai 2019	3 719 269 \$
Association sportive et communautaire du Centre-Sud	30 avril 2019	1 791 228 \$
UTILE Angus	31 décembre 2019	1 051 170 \$
L'Anonyme UIM	31 mars 2019	778 379 \$
Total		31 219 928 \$

CONSTATS

Au courant de nos travaux, afin de rendre compte quant aux personnes morales ayant reçu de la Ville une subvention d'au moins 100 000\$, nous avons relevé quelques éléments qui mériteraient d'être améliorés.

Lettres aux unités d'affaires

Les ententes signées par les organismes comportent pour la plupart une clause exigeant la remise des états financiers audités dans les 90 jours suivant leur fin d'exercice. Or, la transmission des lettres aux unités d'affaires responsables du suivi auprès des personnes morales concernées a été effectuée par la Direction générale tardivement soit le 23 octobre 2020. Afin d'assurer un meilleur suivi des clauses de l'entente de contribution et que la reddition de comptes est adéquate, ces lettres devraient être transmises plus tôt.

6.1.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de réviser son échéancier de transmission des lettres de suivi aux unités d'affaires afin d'assurer un meilleur suivi du respect des clauses de l'entente de contribution de subvention et que la reddition de comptes est adéquate.

Liste des personnes morales produite par la Direction générale

Nous avons constaté que la liste produite par la Direction générale n'était pas toujours exhaustive étant donné qu'elle ne tient pas compte des écritures comptables imputées au compte comptable « Contributions aux organismes » de la Ville en date du 31 décembre 2019, lesquelles ne sont pas ventilées par personne morale bénéficiaire et comprennent plutôt un regroupement de personnes morales. De plus, la Direction générale ne concilie pas les montants avec les soldes aux livres afin de s'assurer de l'exhaustivité de la liste.

La Direction générale devrait revoir les mécanismes en place afin de s'assurer à la fois l'intégralité des sommes versées et de l'exhaustivité des personnes morales ayant bénéficié de ces subventions. Elle pourra ainsi se protéger contre tout oubli lors de l'envoi des lettres aux unités d'affaires permettant à celles-ci de faire le suivi auprès des personnes morales quant à l'application des dispositions de l'article 107.9 de la LCV et de la résolution CM13 1157.

6.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale à la fois de tenir compte des écritures de journal lors de la création de la liste des personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ et de concilier ces listes avec les soldes aux livres afin de s'assurer de l'exhaustivité des montants versés par personne morale.

6.1.1.4. Tableau détaillé – Conformité législative des organismes ayant bénéficié d’une subvention d’au moins 100 000 \$ en 2019

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Société de Développement Commercial District Central	687 285 \$	X		
S.I.D.A.C. La Promenade Fleury	445 559 \$	X		
Prévention du Crime Ahuntsic – Cartierville	221 126 \$	X		
Service des Loisirs Sts-Martyrs-Canadiens de Montréal	163 395 \$	X		
Loisirs de l’Acadie Montréal	161 703 \$	X		
Solidarité Ahuntsic	158 510 \$	X		
Société de Développement Commercial Quartier Fleury Ouest	143 964 \$	X		
TOTAL pour l’arrondissement d’Ahuntsic–Cartierville	1 981 542 \$	7	0	0
Loisirs Sportifs Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce	1 221 208 \$	X		
Société Environnementale Côte-des-Neiges	572 251 \$	X		
Prévention Côte-des-Neiges Notre-Dame-De-Grace	388 647 \$	X		
Corporation de Développement Communautaire de Côte-des-Neiges	359 896 \$	X		
Comité Jeunesse de Notre-Dame-de-Grâce	239 642 \$	X		
Centre Communautaire de Loisir de la Côte-des-Neiges	212 001 \$	X		
Conseil Communautaire Notre-Dame-de-Grâce Inc.	157 576 \$	X		
Centre Communautaire Mountain Sights	133 355 \$	X		
Société de Développement Commercial Expérience Côte-des-Neiges	130 000 \$	X		
Maison des Jeunes Côte-des-Neiges Inc.	117 405 \$	X		

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Association pour le Développement Jeunesse de Loyola	101 435 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce	3 633 417 \$	11	0	0
Festival de Théâtre de Rue de Lachine	115 000 \$	X		
La Maison des Jeunes l'Escalier de Lachine Inc.	113 592 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Lachine	228 592 \$	2	0	0
Héritage Laurentien	335 556 \$	X		
Centre Culturel et Communautaire Henri-Lemieux	293 500 \$	X		
Société de La Salle Jean-Grimaldi	103 166 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de LaSalle	732 222 \$	3	0	0
Société de Développement Commercial Hochelaga-Maisonneuve	1 084 553 \$	X		
CCSE Maisonneuve	535 956 \$	X		
Hockey Québec - Région de Montréal	251 422 \$	X		
Comité Musique Maisonneuve Inc	204 880 \$	X		
L'Antre-Jeunes de Mercier-Est	204 469 \$	X		
Centre Communautaire Hochelaga (C.C.H.)	163 411 \$	X		
La Maison des Jeunes Magi de Mercier-Ouest Inc.	162 263 \$	X		
Service des Loisirs Ste-Claire	155 782 \$	X		
Mercier-Ouest Quartier en Santé	149 943 \$	X		
GCC La Violence!	137 422 \$	X		
Service des Loisirs St-Fabien	123 228 \$	X		

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Club Aquatique de l'Est de Montréal	112 716 \$	X		
Association Régionale de Soccer Concordia Inc.	109 140 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	3 395 185 \$	13	0	0
Corporation de Développement Économique (Cdec) Montréal-Nord	426 000 \$	X		
Les Fourchettes de l'Espoir	288 318 \$	X		
Un Itinéraire pour Tous	235 494 \$	X		
Éconord	216 572 \$	X		
Programme Horizon Jeunesse	204 300 \$			X
Centre des Jeunes l'Escale de Montréal-Nord Inc.	156 908 \$	X		
Institut Pacifique	120 346 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Montréal-Nord	1 647 937 \$	6	0	1
Centre du Plateau	252 859 \$	X		
Relance des Loisirs Tout 9 Inc.	200 523 \$	X		
Société de Développement Commercial Laurier Ouest Plateau-Mont-Royal	166 452 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal	619 834 \$	3	0	0

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Société Ressources-Loisirs de Pointe-Aux-Trembles	937 654 \$	X		
Équipe R.D.P.	281 278 \$	X		
Éco de la Pointe-Aux-Prairies	216 288 \$	X		
Maison des Jeunes de Pointe-Aux-Trembles	216 118 \$	X		
Loisir Communautaire le Relais du Bout	185 106 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles	1 836 444 \$	5	0	0
Nature-Action Québec Inc.	548 922 \$	X		
Société Développement Commercial Petite Italie-Marché Jean-Talon-Montréal	315 148 \$	X		
Loisirs Récréatifs et Communautaires de Rosemont	232 907 \$	X		
Y'a Quelqu'un l'Aut'Bord du Mur Inc.	227 500 \$	X		
Les Loisirs du Centre Père-Marquette Inc.	204 436 \$	X		
Service des Loisirs Angus-Bourbonnière	172 694 \$	X		
Centre d'Écologie Urbaine de Montréal	155 390 \$	X		
Carrefour Communautaire de Rosemont, L'Entre-Gens Inc. (Centre Communautaire Petite-Côte)	139 346 \$	X		
SIDAC Plaza Saint-Hubert	106 892 \$	X		
L'Hôte Maison (Maison de Jeunes)	105 390 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie	2 208 624 \$	10	0	0

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Développement Économique Saint-Laurent	1 110 600 \$	X		
VertCité	329 276 \$	X		
Centre D'Initiatives pour le Développement Communautaire - l'Unité	110 160 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Saint-Laurent	1 550 036 \$	3	0	0
Société de Développement Commercial de la Rue Jean-Talon à Saint-Léonard	356 226 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Saint-Léonard	356 226 \$	1	0	0
SIDAC Plaza Monk	1 198 907 \$	X		
Centre Sportif de la Petite-Bourgogne	400 980 \$	X		
Centre de Loisirs Monseigneur Pigeon	374 663 \$	X		
Centre Récréatif Culturel et Sportif St-Zotique Inc.	207 341 \$	X		
Village de Noël de Montréal	135 761 \$	X		
Club Aquatique du Sud-Ouest (C.A.S.O.)	124 289 \$	X		
Loisirs & Culture Sud-Ouest	100 118 \$	X		
La Pépinière Espaces Collectifs	100 000 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement du Sud-Ouest	2 642 060 \$	8	0	0
Société de Développement Commercial Wellington	679 438 \$	X		
Action Prévention Verdun	253 781 \$	X		
MU	241 706 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Verdun	1 174 925 \$	3	0	0

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Société de Développement Commercial Destination Centre-Ville	4 780 323 \$	X		
Société de Développement Commercial du Vieux-Montréal-Quartier Historique	2 561 835 \$	X		
Association Sportive et Communautaire du Centre-Sud Inc.	1 791 288 \$	X		
Société de Développement Commercial du Village	1 151 487 \$	X		
Société de Développement du Quartier Latin	721 684 \$	X		
Expérience Centre-Ville	700 000 \$	X		
SIDAC Promenade Masson	487 628 \$	X		
Corporation du Centre Jean-Claude Malépart	439 262 \$	X		
Espace Saint-Denis Quartier Latin	273 279 \$	X		
Sentier Urbain	247 250 \$	X		
Société Écocitoyenne de Montréal	221 125 \$	X		
Société pour l'Action l'Éducation et la Sensibilisation Environnementale de Montréal	212 073 \$	X		
Go jeunesse	167 345 \$	X		
Les 7 doigts de la Main	161 055 \$	X		
Service à la Famille Chinoise du Grand Montréal Inc.	150 000 \$	X		
Centre Récréatif Poupart Inc.	120 988 \$	X		
Le Sac à Dos	106 857 \$	X		
Association les Chemins du Soleil	103 548 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Ville-Marie	14 397 027 \$	18	0	0
Le Patro le Prévost	611 234 \$	X		
Centre de Loisirs Communautaires Lajeunesse Inc.	391 714 \$	X		
La Grande Porte	158 897 \$	X		

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Loisirs Communautaires Saint-Michel	146 917 \$	X		
Espace Multisoleil	126 328 \$	X		
Corporation de Gestion des Loisirs du Parc	123 358 \$	X		
Centre Communautaire Jeunesse Unie de Parc Extension	117 660 \$	X		
L'Organisation des Jeunes de Parc-Extension Inc. (Peyo)	116 430 \$	X		
TOTAL pour l'arrondissement de Villeray-St-Michel-Parc-Extension	1 792 538 \$	8	0	0

Société du Musée D'Archéologie et d'Histoire de Montréal Pointe-À-Callière	13 155 265 \$	X		
Partenariat du Quartier des Spectacles	3 992 400 \$	X		
TOHU	1 195 198 \$	X		
Le Festival International de Jazz de Montréal Inc.	706 790 \$	X		
Festival Juste pour Rire	600 000 \$	X		
Festival Montréal en Lumière Inc.	600 000 \$	X		
Montréal en Histoire	454 499 \$	X		
Festival Transamériques	404 097 \$	X		
Fierté Montréal	387 980 \$	X		
Vitrine Culturelle de Montréal	350 000 \$	X		
Les Francofolies de Montréal Inc.	335 000 \$	X		
Musée des Hospitalières Hôtel-Dieu de Montréal	267 000 \$	X		
Centre Canadien d'Architecture	225 700 \$	X		
MAI (Montréal, Arts Interculturels)	219 800 \$	X		
Festival du Nouveau Cinéma de Montréal	205 805 \$	X		
Nuit Blanche à Montréal Inc	200 000 \$	X		
Société des Musées de Montréal	176 600 \$	X		
Société du Château Dufresne	168 785 \$	X		
Montréal en fêtes	165 000 \$	X		

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Fondation Québec Cinéma	153 364 \$	X		
Bureau du Cinéma et de la Télévision du Québec	147 000 \$	X		
Festival Mode & Design Montréal	135 000 \$	X		
Les Productions Nuits d'Afrique Inc.	121 680 \$	X		
Vélo Québec Événements	120 000 \$	X		
L'Auguste Théâtre	115 000 \$	X		
Comité de la Fête Nationale de la Saint-Jean Inc.	105 000 \$	X		
Terres en Vues, Société pour la Diffusion de la Culture Autochtone	103 264 \$	X		
Concours Musical International de Montréal	100 000 \$	X		
Culture Montréal	100 000 \$	X		
Cinéma Beaubien	100 000 \$	X		
Festival Fantasia	100 000 \$	X		
TOTAL pour le Service de la culture	25 210 227 \$	31	0	0
Société du Patrimoine Angus	10 724 617 \$	X		
PME MTL Centre-Ville	6 551 035 \$	X		
PME MTL Centre-Est	5 264 975 \$	X		
PME MTL Centre-Ouest	3 582 454 \$	X		
PME MTL Grand Sud-Ouest	3 386 507 \$	X		
PME MTL West-Island	3 352 982 \$	X		
PME MTL Est-de-L'Île	3 082 025 \$	X		
Concertation Régionale de Montréal	2 100 650 \$	X		
Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal	2 000 000 \$	X		
Carrefour du Plateau Mont-Royal	1 362 302 \$	X		
Société de Développement Commercial du Boulevard St-Laurent	1 188 276 \$	X		
Office des Congrès et du Tourisme du Grand Montréal	930 000 \$	X		

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Société de Développement Commercial les Quartiers Du Canal	595 286 \$	X		
C2.MTL	480 000 \$	X		
SDC Pignons Rue Saint-Denis	433 063 \$	X		
Fondation du Startup de Montréal	400 000 \$	X		
Expo Entrepreneurs	375 000 \$	X		
S.A.T. Société des Arts Technologiques	352 590 \$	X		
Société du Quartier de l'Innovation de Montréal	300 000 \$	X		
Association des Gens d'Affaires de la Rue Charlevoix et de Pie IX	278 000 \$	X		
École de Créativité la Factory	275 000 \$	X		
École des Entrepreneurs	267 000 \$	X		
L'Île du Savoir Inc.	255 000 \$	X		
Université Concordia	240 000 \$	X		
Printemps Numérique	225 000 \$	X		
Société de Développement Commercial la Zone Décarie Nord	212 919 \$	X		
Esplanade Montréal	195 000 \$	X		
Conseil des Industries Durables	180 000 \$	X		
Partageons l'Espoir (Québec)	152 533 \$	X		
Regroupement des Producteurs Multimédia	150 000 \$	X		
Voyagez Futé	150 000 \$	X		
Fusion Jeunesse	134 863 \$	X		
Institut International d'études Administratives de Montréal Inc.	130 000 \$	X		
Société de Développement Commercial Laurier Ouest - Outremont	112 117 \$	X		
Building owners and managers' association of Montreal (Boma Québec)	100 000 \$	X		
TOTAL pour le Service du développement économique	49 519 193 \$	35	0	0

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Montréal International	510 000 \$	X		
Centraide du Grand Montréal	277 300 \$	X		
Maison du Développement Durable	150 000 \$	X		
Groupe de Recherche Appliquée en Macroécologie (GRAME)	102 500 \$	X		
TOTAL pour la Direction générale	1 039 800 \$	4	0	0
Altergo	835 835 \$	X		
Fondation du Dr. Julien	600 000 \$	X		
Centre de Prévention de la Radicalisation Menant à la Violence	600 000 \$	X		
Jeunesse au Soleil Incorporée	495 600 \$	X		
Les YMCA du Québec	454 420 \$	X		
Comité des Organismes Sociaux de Saint-Laurent	447 599 \$	X		
Club des Petits Déjeuners du Canada	350 000 \$	X		
Table de Quartier Hochelaga-Maisonneuve	323 582 \$	X		
Intégration Jeunesse du Québec Inc.	279 722 \$	X		
Société de Développement Social	271 398 \$	X		
Prévention Sud-Ouest	269 004 \$	X		
Action Jeunesse de l'Ouest-de-l'Île	258 530 \$	X		
Table de Quartier de Montréal-Nord	254 478 \$	X		
Mission Old Brewery	243 396 \$	X		
Vivre Saint-Michel en Santé	235 232 \$	X		
Carrefour de Ressources en Interculturel	231 943 \$	X		
Concertation Saint-Léonard	227 458 \$	X		
Foyer pour Femmes Autochtones de Montréal	223 766 \$	X		
Corporation de Développement Communautaire (CDC) Centre-Sud	212 249 \$	X		
CDC Solidarités Villaray	208 307 \$	X		

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Rue Action Prévention Jeunesse	208 089 \$	X		
Accueil Bonneau Inc.	202 566 \$	X		
Solidarité Mercier-Est	198 764 \$	X		
Y a des femmes de Montréal	198 059 \$	X		
Dépôt Alimentaire Ndg	196 209 \$	X		
Moisson Montréal Inc.	196 000 \$	X		
Concertation Ville Émard Côte St-Paul	189 940 \$	X		
Entre-Maisons Ahuntsic	178 674 \$	X		
Table de Développement Social de Lasalle	173 086 \$	X		
La Mission Bon Accueil	171 900 \$	X		
Maison de Jeunes de Lasalle	158 102 \$	X		
Regroupement des Magasins-Partage de l'Île de Montréal	158 000 \$	X		
ATSA	157 601 \$	X		
Rue des Femmes de Montréal (La)	150 190 \$	X		
Maison Du Père	150 000 \$	X		
Bienvenue à Notre-Dame-de-Grâce	149 375 \$	X		
Café-Jeunesse Multiculturel	143 500 \$	X		
Conseil Local Intervenants Communautaires Bordeaux-Cartierville (C.L.I.C.)	143 026 \$	X		
Projet Ado Communautaire en Travail de Rue	131 591 \$	X		
Ensemble pour le respect de la Diversité	129 962 \$	X		
Mission Exeko	126 501 \$	X		
Comité de Revitalisation Urbaine Intégrée du Quartier Saint-Pierre	117 818 \$	X		
Mouvement pour Mettre Fin à l'itinérance à Montréal	115 000 \$	X		
Accueils au Cœur de l'Enfance	111 001 \$	X		
Services de Soutien à la Famille Hay Doun	110 000 \$	X		
Coup de Pouce Jeunesse de Montréal-Nord	108 150 \$	X		

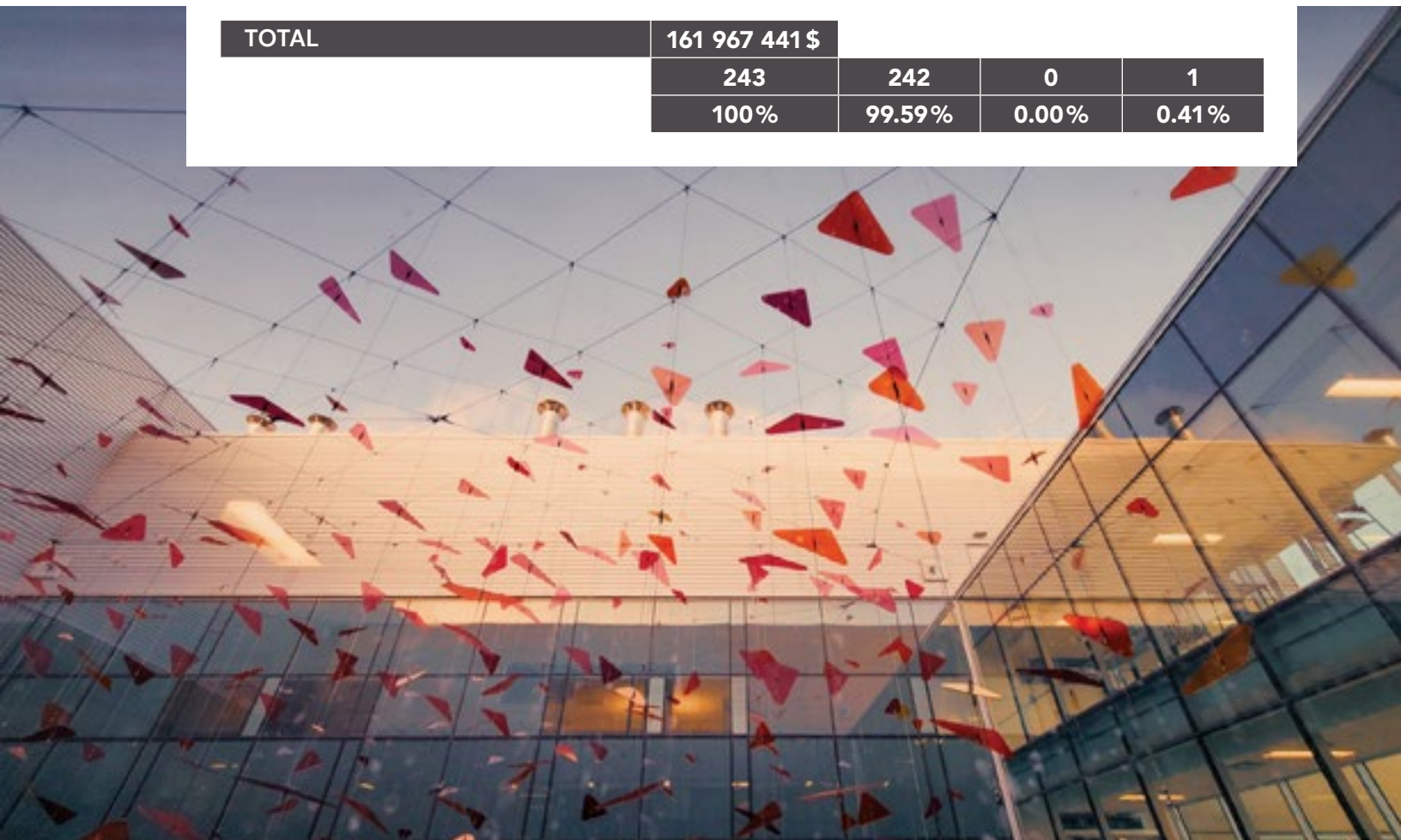
Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Forum Jeunesse de Saint-Michel	103 285 \$	X		
Corporation Développement Communautaire de Rosemont Inc.	100 393 \$	X		
TOTAL pour le Service de la diversité sociale et des sports	11 299 302 \$	48	0	0

Institut de Recherche en Biologie Végétale de Montréal	295 000 \$	X		
Fondation Espace pour La Vie	250 000 \$	X		
TOTAL Espace pour la vie	545 000 \$	2	0	0

Tennis Canada–Stade Jarry	1 745 417 \$	X		
LA Société de Verdissement du Montréal Métropolitain (Soverdi)	1 503 765 \$	X		
Événements GPCQM	1 250 000 \$	X		
Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal	481 253 \$	X		
Ville de Westmount	441 967 \$	X		
Triathlon International de Montréal	431 735 \$	X		
Patinage Canada	400 000 \$	X		
Judo Canada	397 000 \$	X		
Centre de la Montagne	386 000 \$	X		
Excellence Sportive de l'Île de Montréal	325 690 \$	X		
Sports Montréal Inc.	106 056 \$	X		
TOTAL pour le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports	7 468 884 \$	11	0	0

Les Habitations Duff Court	3 719 269 \$	X		
Utile Angus	1 051 170 \$	X		
L'Anonyme U.I.M.	778 379 \$	X		
Les Habitations Olympia	613 892 \$	X		
Les Habitations du Trentenaire de la Shapem	540 981 \$	X		

Organisme	Montant reçu en 2019	Conforme	États financiers audités	
			Non conforme	États financiers non reçus
Unité de Travail pour l'implantation de Logement Étudiant (Utile Papineau)	167 922 \$	X		
TOTAL pour le Service de l'habitation	6 871 613 \$	6	0	0
École Polytechnique Montréal	481 253 \$	X		
Regroupement des Éco-Quartiers	168 902 \$	X		
TOTAL pour le Service de l'eau	650 156 \$	2	0	0
Université de Montréal	21 024 159 \$	X		
Vélo Québec Association	142 500 \$	X		
TOTAL pour le Service de l'urbanisme et de la mobilité	21 166 659 \$	2	0	0
TOTAL	161 967 441 \$			
	243	242	0	1
	100%	99.59%	0.00%	0.41%





6.2.

Application des recommandations du vérificateur général

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

6.2. Application des recommandations du vérificateur général	545
6.2.1. Résultats du suivi des recommandations – Audit de performance, de conformité et des technologies de l’information	546
6.2.2. Résultats du suivi des recommandations – Audit financier	548
6.2.3. Conclusion	550

6.2. Application des recommandations du vérificateur général

Le pourcentage des recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général (BVG) qui ont fait l'objet de mesures concrètes est un indicateur essentiel pour s'assurer que les services centraux et les arrondissements mettent en œuvre les recommandations qui leur sont adressées.

La politique du BVG est d'amorcer le suivi des recommandations au cours de l'année qui suit leur parution dans le rapport annuel.

Au cours de l'année 2019, des rappels d'échéanciers et des avis de retards ont notamment été automatisés et déployés par le contrôleur général (CG) de la Ville de Montréal (la Ville) afin d'effectuer le suivi des actions prises par les unités d'affaires, et ce, pour favoriser la mise en œuvre des plans d'action dans les meilleurs délais. De plus, le comité d'audit a également instauré des mesures à cet égard en convoquant les unités d'affaires retardataires.

Au cours de l'année 2020, de nouvelles actions ont été mises en place par le CG dont l'obligation pour les unités d'affaires d'obtenir l'approbation de la Direction générale pour modifier le plan d'action prévu initialement ou la date d'échéance, le report de cette dernière devant être demandé uniquement dans un cas d'exception et ne pouvant dépasser un délai additionnel de 12 mois. Un coordonnateur a également été identifié pour chacune des unités d'affaires. Son rôle est d'exercer un contrôle qualité en s'assurant que la réponse fournie par le responsable de la mise en œuvre de la recommandation est suffisamment précise, en lien avec le plan d'action et que des pièces justificatives sont fournies pour supporter la réponse. Des formations pour ces coordonnateurs ont débuté à la fin 2020. Toutefois, au moment de produire notre rapport annuel, tous les coordonnateurs n'avaient pas encore été formés.

Pour sa part, le BVG a aussi revu certaines de ces pratiques. Ainsi, il s'est engagé à réaliser mensuellement le suivi des recommandations que les entités considèrent réglées. De plus, la période allouée aux unités d'affaires pour produire leur plan d'action à la suite d'une mission d'audit a été prolongée à trois mois afin de permettre un meilleur arrimage entre des unités d'affaires dans l'élaboration de leur plan d'action lorsqu'elles sont appelées à collaborer pour répondre à une recommandation.

Ceci implique que les plans d'action ne figurent plus au rapport annuel du BVG. En contrepartie, les unités d'affaires doivent, à la réception du rapport d'audit, aviser par écrit le BVG qu'elles sont en accord avec les recommandations formulées, donnant ainsi au BVG l'assurance que chaque recommandation fera l'objet d'un plan d'action par l'unité d'affaires concernée.

Dans le cadre du suivi de l'application des recommandations du BVG, la compilation des résultats du présent rapport annuel s'est effectuée en date du 28 février 2021.

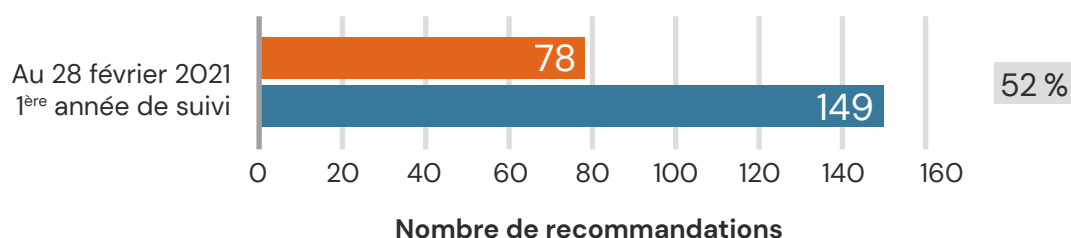
6.2.1. Résultats du suivi des recommandations – Audit de performance, de conformité et des technologies de l'information

En plus de constater l'avancement de la mise en œuvre des recommandations formulées au fil du temps, 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. Il y a lieu de préciser que le choix des dates d'implantation est de la responsabilité des unités d'affaires. Dans ce contexte, il est attendu que les unités d'affaires s'assurent de répondre aux recommandations du BVG tout en effectuant un suivi sur la mise en œuvre de leurs plans d'action pour ces recommandations au moment opportun.

Selon les plans d'action des unités d'affaires pour les recommandations de 2017 à 2019, les délais d'implantation prévus s'échelonnaient entre 0 et un peu plus de 36 mois. Les figures 1 à 3 présentent l'évolution dans le temps du nombre de recommandations pour lesquelles le BVG a confirmé le statut réglé et la proportion de celles-ci par rapport à l'échéancier qu'avaient initialement prévu les différentes unités d'affaires désignées pour mettre en œuvre ces recommandations. Un statut réglé est confirmé par le BVG lorsque les évidences sont obtenues pour démontrer que le plan d'action prévu a été réalisé dans sa globalité par l'unité d'affaires.

FIGURE 1

Proportion des recommandations réglées formulées au rapport annuel 2019 par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial



- Nombre de recommandations réglées selon le Bureau du vérificateur général
- Nombre de recommandations devant être réglées selon le plan d'action initial fourni par les unités d'affaires

FIGURE 2

Proportion des recommandations réglées formulées au rapport annuel 2018 par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial

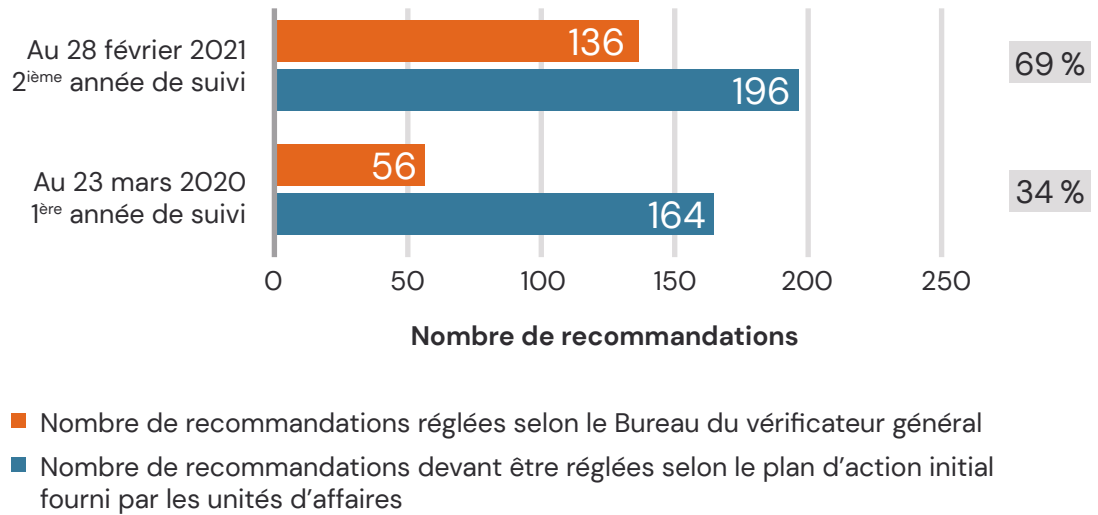
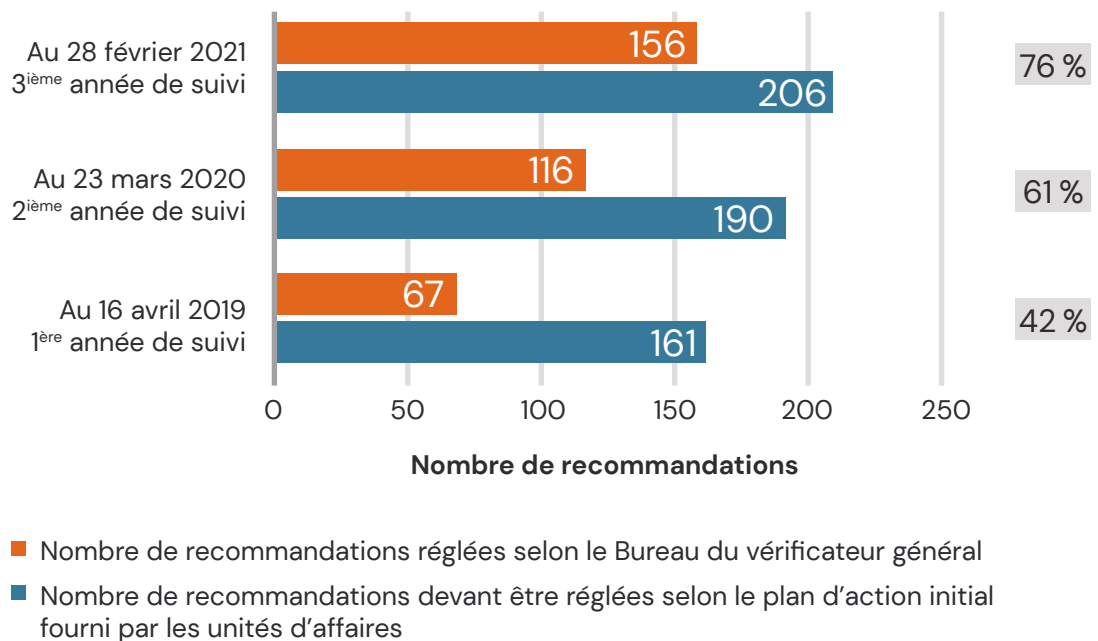


FIGURE 3

Proportion des recommandations réglées formulées au rapport annuel 2017 par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial



Ainsi, en date du 28 février 2021, nous constatons que les recommandations ont été réglées dans une proportion de 52 % par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial, au cours de leur premier suivi. Ceci représente une amélioration par rapport aux années précédentes (34 % pour 2018 et 42 % pour 2017).

Statut « à entreprendre »

Nous constatons également, que 13 recommandations datant de 2016 à 2019 et pour lesquelles la date d'implantation initialement prévue est dépassée, portent toujours le statut « à entreprendre » indiquant qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'aucune action par les unités d'affaires concernées, au 28 février 2021. Ceci signifie qu'au 28 février 2021 elles auraient dû être réglées alors que dans les faits, la réalisation de leur plan d'action n'avait pas encore débuté. Notons que sur l'ensemble des recommandations dont le statut est « à entreprendre », cela représente une proportion de 14 % (13/93).

Recommandations maintenues « en cours »

Par ailleurs, 148 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi au cours de l'exercice 2020 et qui avaient été considérées réglées par les unités d'affaires, ont dû être maintenues « en cours » par le BVG puisque l'évidence des mesures déployées n'a pu être démontrée par les unités d'affaires, ou encore que les mesures mises en place ne répondaient pas aux recommandations ou aux plans d'action soumis par les unités d'affaires à la suite des rapports d'audit. Il s'agit d'un taux de remise en cours des recommandations dites réglées par les unités d'affaires de 24 % (148/627).

Anciennes recommandations¹

Finalement, 48 recommandations dont le plan d'action initial déterminé par les unités d'affaires et dont le statut est toujours « en cours » ou « reporté » en date du 28 février 2021 étaient échues depuis 5 ans et plus, dont certaines même depuis 10 ans.

6.2.2. Résultats du suivi des recommandations – Audit financier

Selon les plans d'action des unités d'affaires pour les recommandations de 2017 à 2019, les figures 4 à 6 présentent l'évolution dans le temps du nombre de recommandations pour lesquelles le BVG a confirmé le statut réglé et la proportion de celles-ci par rapport à l'échéancier qu'avaient initialement prévu les différentes unités d'affaires désignées pour mettre en œuvre ces recommandations.

¹ Plan d'action initial dont l'échéancier déterminé par l'unité d'affaires était prévu au 31 décembre 2015 ou à une date antérieure.

FIGURE 4

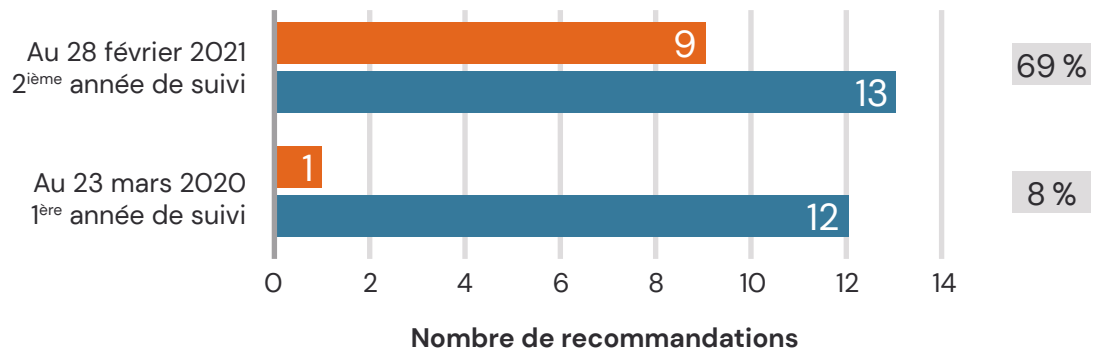
Proportion des recommandations réglées formulées au rapport annuel 2019 par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial



- Nombre de recommandations réglées selon le Bureau du vérificateur général
- Nombre de recommandations devant être réglées selon le plan d'action initial fourni par les unités d'affaires

FIGURE 5

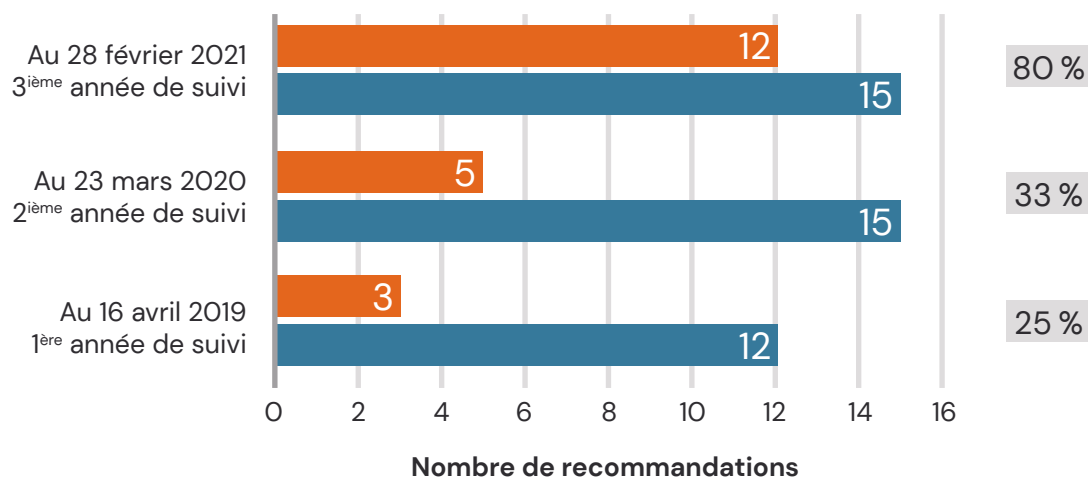
Proportion des recommandations réglées formulées au rapport annuel 2018 par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial



- Nombre de recommandations réglées selon le Bureau du vérificateur général
- Nombre de recommandations devant être réglées selon le plan d'action initial fourni par les unités d'affaires

FIGURE 6

Proportion des recommandations réglées formulées au rapport annuel 2017 par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial



- Nombre de recommandations réglées selon le Bureau du vérificateur général
- Nombre de recommandations devant être réglées selon le plan d'action initial fourni par les unités d'affaires

En date du 28 février 2021, nous constatons que les recommandations ont été réglées dans une proportion de 80 % par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial, au cours de leur premier suivi, alors qu'au cours des 2 exercices précédents ce taux était de 33 % des recommandations de 2020 et de 25 % des recommandations de 2019. Bien que le nombre de recommandations concernées représente un faible volume, nous constatons une amélioration.

6.2.3. Conclusion

Au cours du présent exercice, le BVG a effectué le suivi de 664 recommandations, soit 627 recommandations formulées issues des audits de performance, de conformité et des technologies de l'information, et 37 issues des audits financiers. Les mécanismes mis en place par le CG (les rappels et les avis de retard) de même que le suivi effectué par le comité d'audit ont certes contribué à l'amélioration de la proportion des recommandations implantées au cours de la même période par rapport à celles prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action initial (figures 1 à 6).

Nous sommes d'avis qu'un suivi adéquat de la part des coordonnateurs pourra contribuer davantage à améliorer l'efficacité du suivi pour les recommandations dont le statut « réglé » a dû être maintenu « en cours » par le BVG, les recommandations ayant un statut « à entreprendre » et dont le délai de mise en œuvre convenu au plan d'action initial est échu, incluant les cas échus depuis plus de cinq ans. Rappelons que la formation de ces coordonnateurs a été rendue disponible qu'à la fin de 2020.

Considérant que chacun des mécanismes de suivi peut avoir des objectifs différents, nous recommandons à la Direction générale de se doter d'indicateurs de performance lui permettant d'évaluer dans quelle mesure les mécanismes de suivi instaurés portent fruit.





7.

Rapports de gestion

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



7.1.

Situation du Bureau du vérificateur général

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

7.1. Situation du Bureau du vérificateur général	555
7.1.1. Résultats financiers	556
7.1.2. Nombre de rapports d'audit produits	556
7.1.3. Ressources humaines	557
7.1.3.1. Portrait actuel et futur de la main-d'oeuvre	557
7.1.3.2. Utilisation du temps	560
7.1.3.3. Taux de roulement du personnel	562
7.1.3.4. Taux d'absentéisme	562
7.1.3.5. Nombre d'heures et coût de la formation	562
7.1.3.6. Accès à l'égalité en emploi	563
7.1.4. Contrats de services professionnels	563
7.1.5. Inspection professionnelle	564
7.1.6. Reddition de comptes – allégations	565
7.1.7. Reddition de comptes – demandes d'accès à l'information	567
7.1.8. Infrastructure technologique	567
7.1.9. Rayonnement	567

7.1. Situation du Bureau du vérificateur général

Ce chapitre présente les faits saillants des résultats obtenus pour l'année 2020 quant à l'accomplissement du mandat du vérificateur général (VG) et de l'utilisation des ressources à cette fin. Plus spécifiquement, nous présentons différents indicateurs afin de permettre au lecteur d'apprécier la performance du Bureau du vérificateur général (BVG).

Les indicateurs présentés sont :

- Les résultats financiers;
- Le nombre de rapports d'audit produits;
- Les ressources humaines :
 - Le portrait actuel et futur de la main-d'oeuvre,
 - L'utilisation du temps,
 - Le taux de roulement du personnel,
 - Le taux d'absentéisme,
 - Le nombre d'heures et le coût de la formation,
 - L'accès à l'égalité en emploi.
- Les contrats de services professionnels;
- L'inspection professionnelle
- La reddition de comptes sur les allégations;
- La reddition de comptes sur les demandes d'accès à l'information;
- L'infrastructure technologique
- Le rayonnement

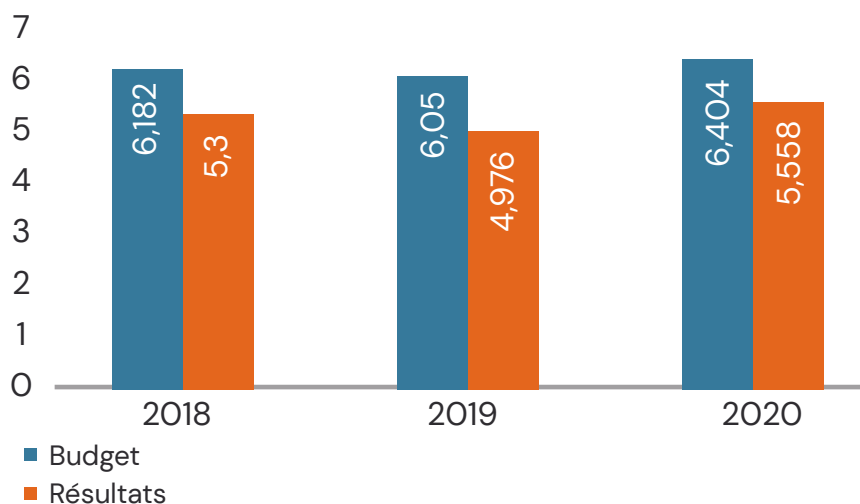
7.1.1. Résultats financiers

Pour l'année 2020, les dépenses de fonctionnement du BVG se sont élevées à 5,6M\$ comparativement au budget de 6,4M\$. Cet écart favorable s'explique essentiellement par les mouvements au niveau du personnel soit les postes demeurés vacants et comblés au cours de l'année 2020, par des congés de maladie de certains employés ainsi que par les départs à la retraite de 4 ressources. En revanche, au cours du deuxième semestre de 2020, nous avons doté 4 postes par des ressources externes, soit deux postes d'auditeurs principaux en audit de performance et de conformité, un conseiller en audit des technologies de l'information (TI) et un adjoint administratif. De plus, un employé du BVG a été promu à titre de vérificateur général adjoint (VGA) en audit de performance et de conformité en août 2020. La figure suivante illustre les résultats financiers du BVG des 3 dernières années.

FIGURE 1

Budget et résultats financiers

(en millions de dollars)



Conformément aux dispositions de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), les comptes relatifs au VG, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2020, 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 8.2.

7.1.2. Nombre de rapports d'audit produits

Le tableau suivant détaille le nombre de rapports d'audit produits au cours des trois dernières années pour l'audit des états financiers, de conformité réglementaire ainsi que de performance et de conformité et des TI.

TABLEAU 1

Nombre de rapports d'audit produits et de redditions de comptes de 2018 à 2020

Rapport annuel de référence	Audit financier	Audit de performance et de conformité	Audit des technologies de l'information	Nombre total de rapports d'audit	Reddition de comptes
2018	9	7	4	20	2
2019	9	6	4	19	2
2020	9	7	5	21	2

7.1.3. Ressources humaines

Le BVG est reconnu pour son travail de qualité et la pluralité de ses compétences et expériences. Ceci constitue un atout majeur pour donner aux élus et aux citoyens un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics. Le BVG compte une trentaine de professionnels qualifiés comprenant des comptables, un ingénieur ainsi que des spécialistes en administration des affaires et en TI. Le personnel du BVG 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 et CISSP) et l'ingénierie (Ing.).

La philosophie du BVG 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 BVG soit l'audit financier, l'audit de performance et de conformité ainsi que l'audit de conformité aux lois et règlements. D'autre part, elle est de s'adjoindre de ressources externes qualifiées pour répondre à nos besoins ponctuels en matière d'expertise très spécialisée ou pour aplanir la charge de travail inhérente à la période de pointe liée aux audits des états financiers de la Ville et des organismes pour lesquels le VG juge approprié de poursuivre des travaux et parfois pour combler temporairement le manque de ressources lié aux différents congés ou postes vacants.

7.1.3.1. Portrait actuel et futur de la main-d'oeuvre

Le nombre d'employés au 31 décembre 2020 s'établissait à 29 comparativement à 30 à la même période en 2019. Durant l'année, 4 ressources ont quitté le BVG pour leur retraite, par contre, 1 personne à l'interne a été promue à titre de VGA audit de performance et de conformité laissant ainsi un poste d'auditeur principal vacant au 31 décembre 2020. De plus, 4 nouvelles ressources se sont jointes au BVG soit 2 ressources au niveau de l'équipe de l'audit de performance et de conformité, 1 personne en audit TI et un adjoint administratif.

Le tableau suivant illustre l'état de l'effectif du BVG, par direction ainsi que par postes autorisés et pourvus en date du 31 décembre 2020.

TABLEAU 2

État de l'effectif au 31 décembre 2020

Direction	Postes		
	Autorisés	Comblés	À pourvoir
Bureau de la vérificatrice générale	4	4	0
Audit financier et administration	13	11	2
Audit de performance financière	1	1	0
Audit de performance et de conformité	11	8	3
Audit des technologies de l'information	6	5	1
Total	35	29	6

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 BVG, à revoir nos besoins en matière de dotation ainsi que de relève. Ce plan a été complété au début 2019 et un suivi vous est présenté à la section 7.2 de ce chapitre.

Conséquemment, la structure organisationnelle du BVG a été revue au cours des deux dernières années. Ainsi, trois nouveaux postes ont été créés, soit un poste de conseiller à la Direction de l'audit de performance et de conformité, deux postes d'auditeur adjoint au sein de la Direction de l'audit financier et administration. De plus, faisant suite au départ à la retraite d'employés, nous avons aboli ou converti en poste plus junior certains postes afin de bâtir la relève pour le BVG.

Le tableau suivant illustre l'évolution de l'effectif du BVG par Direction ainsi que par postes au cours de l'année 2020.

TABLEAU 3

Évolution de l'effectif au cours de l'année 2020

Directions	Postes au 31 décembre 2019	Postes créés	Transfert	Poste aboli	Postes au 31 décembre 2020
Bureau de la vérificatrice générale	4	0	0	0	4
Audit financier et administration	13	1	0	1	13
Rapport préélectoral	1	0	0	0	1
Audit de performance et de conformité	11	2	0	2	11
Audit des technologies de l'information	7	0	0	1	6
Total	36	3	-	4	35

À la fin de l'année 2020, nous comptons 6 postes vacants, soit le statu quo avec l'an dernier. Néanmoins, les efforts entrepris depuis 2018 pour attirer de nouvelles ressources qualifiées commencent à porter fruit. Bien que la situation quant aux postes vacants est demeurée la même qu'en 2019 (6 postes vacants), au moment d'écrire ce rapport, 4 des 6 postes étaient déjà comblés, soit :

- 1 poste de conseiller auditeur au sein de la Direction de l'audit de performance et de conformité;
- 1 poste de conseiller auditeur au sein de la Direction de l'audit des TI;
- 2 postes d'auditeurs principaux à la Direction de l'audit financier.

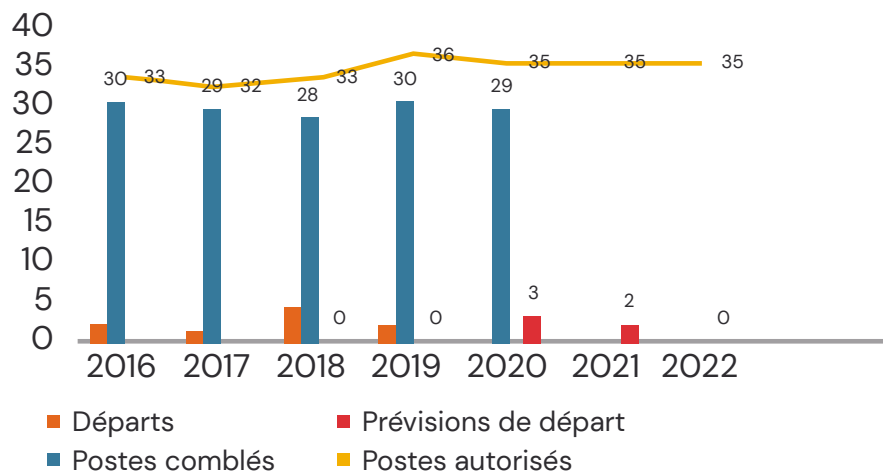
Ces recrutements nous ont permis de mettre en place une relève pour pallier aux départs à la retraite imminents de certaines ressources d'expérience du BVG.

De plus, 2 employés nous quitteront pour leur retraite en 2021. Le processus de dotation pour le comblement de ces postes était déjà en cours au moment de la production de ce rapport.

La figure suivante sur l'évolution et la prévision de la main-d'œuvre du BVG, de 2016 à 2022 démontre l'importance d'avoir mis en place au cours des 2 dernières années un plan de relève, afin de préparer la formation de celle-ci et ainsi de s'assurer du maintien de l'expertise au sein du BVG. Le renouvellement des ressources nous assure une certaine stabilité pour les prochaines années et nous poursuivrons nos efforts pour la maintenir.

FIGURE 2

Évolution et prévision de la main-d'œuvre de 2016 à 2022



7.1.3.2. Utilisation du temps

Les figures suivantes présentent la répartition des heures totales et celle des heures travaillées des membres du BVG pour les trois dernières années.

FIGURE 3

Répartition des heures totales

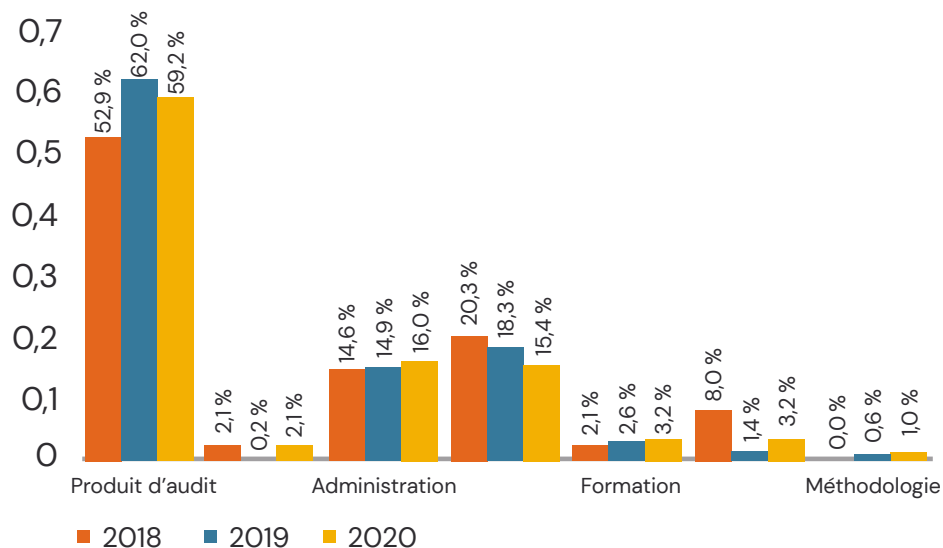
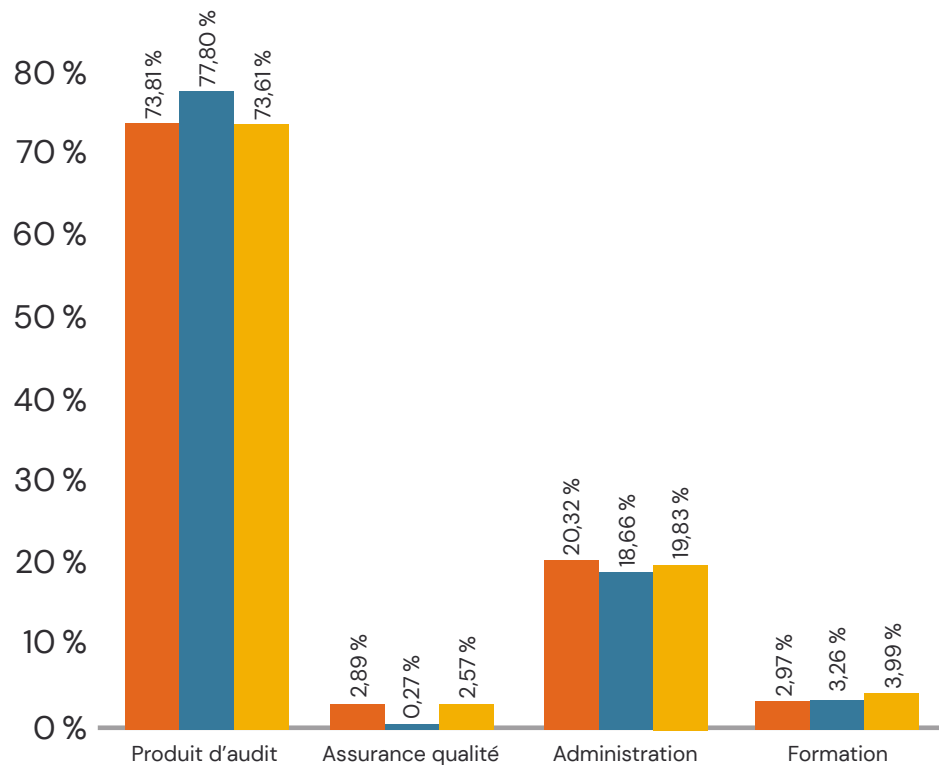


FIGURE 4

Répartition des heures travaillées, par activité



■ 2018 ■ 2019 ■ 2020

Produit d'audit : comprend les activités de certification des états financiers, d'audit de conformité, d'audit de performance et des technologies de l'information.

Assurance qualité : comprend le temps consacré au contrôle de la qualité des missions d'audit, et ce, tant au cours de la mission, qu'à *posteriori*, lequel contrôle est exercé en vertu des normes en vigueur.

Administration : comprend les tâches d'administration générale, les réunions, la gestion financière, la gestion des ressources humaines, l'acquisition de biens et services, le soutien des technologies de l'information, ainsi que le secrétariat.

Les résultats exposés dans la figure précédente montrent une légère hausse de 1,2% entre 2019 et 2020 au niveau des heures travaillées consacrées aux activités d'administration.

La hausse des heures travaillées en assurance qualité s'explique par le retour de congé de maternité d'une ressource au cours de 2020. En 2019, ces heures ont été effectuées par des consultants externes.

D'autres indicateurs liés à l'utilisation du temps ainsi qu'au taux de roulement du personnel sont présentés dans les tableaux suivants.

7.1.3.3. Taux de roulement du personnel

TABLEAU 4

Taux de roulement du personnel

	2018	2019	2020
Taux de roulement	14 %	6,9 %	13,6 %

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 à la retraite au cours de 2020.

Un remerciement tout spécial à 4 employés qui ont quitté le BVG pour une retraite bien méritée après 30 à 40 ans de services.

7.1.3.4. Taux d'absentéisme

TABLEAU 5

Taux d'absentéisme

	2018	2019	2020
Taux d'absentéisme	8,0 %	1,4 %	3,2 %

Le taux d'absentéisme a augmenté de 1,8 % entre 2019 et 2020 essentiellement dus à des congés de maladie de longue durée et de courte durée.

7.1.3.5. Nombre d'heures et coût de la formation

TABLEAU 6

Nombre d'heures et coût de la formation

	2018	2019	2020
Moyenne d'heures de formation par employé	39	47	58
Ratio du coût de la formation par rapport à la masse salariale	2,8 %	3,5 %	4,0 %

La formation des ressources est une priorité pour le BVG; nous en avons fait un de nos objectifs dans notre plan stratégique 2019–2023. Par conséquent, la moyenne d'heures consacrées à la formation a augmenté de 47 à 58 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 en hausse de 0,5 %. La hausse s'explique en partie par l'embauche de nouvelles ressources au cours des 2 dernières années. Soulignons que l'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1%.

7.1.3.6. Accès à l'égalité en emploi

À l'instar de la Ville, le BVG porte une attention particulière aux questions d'égalité en emploi. La répartition de la représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*, au 31 décembre des 3 dernières années, est présentée dans le tableau suivant.

TABLEAU 7

Représentation des groupes visés

Groupe visé	2018	2019	2020
Hommes	39,3 %	40,0 %	38,0 %
Femmes	60,7 %	60,0 %	62,0 %

Groupe visé	2018	2019	2020
Autochtones	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Minorités visibles	7,14 %	3,33 %	3,45 %
Minorités ethniques	3,57 %	3,33 %	6,90 %
Total	10,71 %	6,66 %	10,35 %

La représentation féminine au sein de notre effectif est demeurée stable au cours de la dernière année. Nous dénombrons plus de 18 femmes au sein de notre effectif de 29 employés.

7.1.4. Contrats de services professionnels

Les honoraires professionnels représentent la deuxième charge en importance, après la rémunération et les avantages sociaux du BVG. Nous nous adjoignons 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 le BVG a une gestion administrative indépendante de la Ville, des contrats ont été adjugés afin de supporter notre infrastructure. Les charges d'honoraires professionnels au 31 décembre 2020 s'élevaient à 429 359 \$ (506 584 \$ en 2019) (voir la répartition dans le tableau suivant).

La LCV (RLRQ, c. C-19) autorise le VG à conclure des contrats ayant pour objet l'acquisition de biens ou la fourniture de services. Conséquemment, par son rôle particulier, sa mission, ainsi que la nature de ses fonctions, le VG dispose d'une indépendance relativement à ses processus contractuels. Cependant, le VG a la volonté de s'assujettir aux normes législatives et réglementaires applicables à la Ville en matière de gestion contractuelle, sous réserve d'exceptions, qui doivent toutefois être justifiées, le cas échéant.

TABLEAU 8

Honoraires professionnels

Directions	2020	2019	2018
Audit financier	25,7 %	27,5 %	44,0 %
Rapport préélectoral (audit de performance financière)	22,8 %	-	-
Audit de performance et de conformité	11,6 %	19,3 %	13,0 %
Audit des technologies de l'information	10,4 %	22,4 %	10,4 %
Administratif	29,6 %	30,8 %	32,6 %

7.1.5. Inspection professionnelle

Le BVG fait l'objet d'une inspection professionnelle cyclique de la part de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (OCPAQ) conformément au *Règlement sur le comité d'inspection professionnelle de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec* et au programme de surveillance générale mis au point par le comité en vertu de l'article 12 du règlement et approuvé par le Conseil d'administration de l'OCPAQ. La dernière inspection professionnelle a été réalisée en septembre 2019.

L'inspection professionnelle portait sur la documentation de notre système de contrôle qualité, sur les rapports de nos dernières inspections cycliques, ainsi que sur des dossiers liés à l'exercice de la profession autant en audit financier, en audit de conformité qu'en audit de performance. Le comité d'inspection a conclu que le BVG a satisfait dans tous les aspects significatifs aux exigences du programme d'inspection professionnelle.

Le BVG procède à des inspections professionnelles cycliques par les pairs aux trois ans comme prévu à son manuel d'assurance qualité.

7.1.6. Reddition de comptes – allégations

Les allégations peuvent être communiquées au BVG par courriel, par courrier, par téléphone ou en personne. Il est important de souligner que le BVG 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.

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 VG ou lorsque celle-ci est trop imprécise pour nous permettre d'entreprendre une analyse. Respectivement pour ces situations, le dossier est soit transféré à une autre instance de la Ville, soit fermé sans qu'aucune démarche 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.

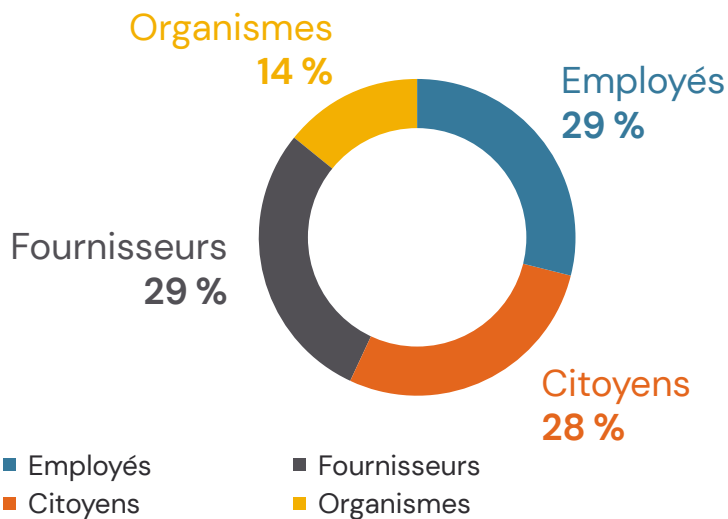
En 2020, nous avons reçu 7 allégations et 86 % des allégations ont été traitées au cours de l'année. Elles ont été fermées pour les raisons suivantes :

- Travaux en cours (1 allégation);
- Travaux d'enquête terminés (2 allégations);
- Transfert à une autre instance, car l'allégation ne cadrerait pas avec le mandat confié au VG (4 allégations).

La figure suivante présente les sources des allégations reçues.

FIGURE 5

Récapitulatif des allégations reçues en 2020 par source

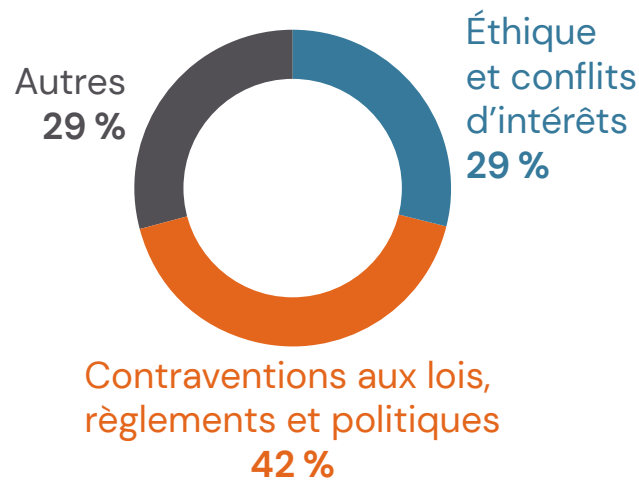


Il est important de rappeler que nous garantissons la confidentialité aux dénonciateurs qui acceptent de dévoiler leur identité et que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* protège la confidentialité des lanceurs d’alerte. De plus, les dispositions de l’article 107.16 de la LCV font en sorte que le VG 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*.

Nous avons regroupé dans la figure suivante les allégations reçues par catégories d’actes répréhensibles allégués.

FIGURE 6

Récapitulatif des allégations reçues en 2020 par catégorie



7.1.7. Reddition de comptes – demandes d'accès à l'information

Conformément à l'article 107.6.1 de la LCV (RLRQ c. C-19), le VG exerce les fonctions de 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, à moins que ces documents soient par ailleurs détenus par un organisme assujéti à la loi.

Au courant de 2020, nous avons reçu une seule demande d'accès à l'information pour laquelle les renseignements ou documents pourraient être détenus par un organisme public assujéti à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ c. A-2.1) et non par le VG.

7.1.8. Infrastructure technologique

Le BVG dispose de serveurs séparés de la Ville. Le BVG possède une infrastructure permettant à tous ses employés de travailler à distance depuis plusieurs années. De plus, nous nous assurons annuellement que ce réseau est sécuritaire. Ainsi, dans le cadre de la crise du COVID-19, nous avons pu rapidement déployer les mesures nécessaires pour permettre à tous les employés du BVG de travailler à distance, et ce, en toute sécurité depuis mars 2019 à ce jour.

7.1.9. Rayonnement

Plusieurs membres du BVG participent à différents groupes de travail, des comités et des conseils d'administration d'organismes afférents à notre profession. Ils peuvent alors être des acteurs clés quant à l'avancement de notre profession et permettre au BVG d'être à l'affût des changements qui impacteront notre travail

dans le futur. Nous participons sur une base active à la rédaction de commentaires lors de la publication des exposés-sondage publiés par le Conseil de la comptabilité du secteur public (CCSP).

TABLEAU 9

Activités de rayonnement

	Organisme	Membre
Annie Cédillotte, <i>auditrice principale – audit financier et administration</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail technique – certification
Mélanie Normandin <i>auditrice principale – audit financier et administration</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail technique – Régime de retraite
France Lessard, <i>vérificatrice générale adjointe – audit financier et administration</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail sectoriel – Administration municipale
Kim Tardif, <i>chargée d'assurance qualité et méthodes professionnelles</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail technique – rapports de certification • Groupe de travail technique – comptabilité dans le secteur public
	Fondation canadienne de l'audit et de la responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil d'administration • Comité sur la gouvernance • Comité sur le développement des capacités au pays
Michèle Galipeau, <i>vérificatrice générale</i>	Ordre des CPA du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP)
	Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil d'administration

Nous encourageons la poursuite de ces activités par nos employés qui font rayonner le BVG, mais aussi la profession de vérificateur législatif municipal.



7.2.

Suivi - Plan stratégique 2019-2023

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

7.2. Suivi – Plan stratégique 2019-2023	571
7.2.1. Introduction	571
7.2.2. Reddition de comptes	571
7.2.2.1. Orientation 1 – Accroître la valeur ajoutée des interventions	571
7.2.2.2. Orientation 2 – Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux	585
7.2.2.3. Orientation 3 – Assurer la pérennité des compétences de l'équipe	590

7.2. Suivi – Plan stratégique 2019–2023

7.2.1. Introduction

L'année 2020 représente la deuxième année de la mise en œuvre de notre plan stratégique qui définit les objectifs qui guident nos actions des cinq prochaines années.

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

1. Accroître la valeur ajoutée des interventions.
2. Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux.
3. Assurer la pérennité des compétences de l'équipe.

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

7.2.2. Reddition de comptes

Nous avons poursuivi nos travaux d'audit et administratifs afin de nous permettre de réaliser les objectifs en respect des cibles que nous nous étions fixés pour 2020. Un suivi des solutions retenues par le comité de direction avec les membres des comités de travail composés des employés du Bureau du vérificateur général (BVG) a été conduit par les vérificateurs généraux adjoints.

7.2.2.1. Orientation 1 – Accroître la valeur ajoutée des interventions

Afin d'accroître la valeur ajoutée de nos interventions, nous nous sommes fixé 12 objectifs à réaliser au cours des années 2019 à 2023. Le tableau 2 expose les résultats par objectif fixé pour l'orientation 1.

Objectif	Indicateur	Cible	Résultats 2020	Cible		
				Atteinte	Non atteinte	S. O.
1.1 Enrichir le processus de sélection des audits de performance.	1. Mise en place d'une nouvelle matrice de risques.	2019	s. o.	✓		
	2. Mise à jour de la matrice de risques.	Annuellement à partir de 2020	Mise à jour complétée en décembre 2020	✓		
	3. Enrichissement de l'exercice de vigie.	2019	s. o.	✓		
1.2 Mener des audits de performance à valeur ajoutée.	1. 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	2 rapports	✓		
	2. Nombre de mandats d'audit de performance comportant une dimension de développement durable.	Au minimum un mandat par année	3 rapports	✓		
	3. Nombre de mandats d'audit de performance axé sur les technologies de l'information.	Au minimum, deux mandats par année	3 rapports	✓		
	4. Nombre de mandats d'audit de performance axé sur la cybersécurité.	Au minimum, un mandat par année	2 rapports	✓		

Objectif	Indicateur	Cible	Résultats 2020	Cible		
				Atteinte	Non atteinte	S. O.
	5. 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	1 rapport	✓		
1.3 Réaliser des audits pour les organismes visés à l'article 107.7, paragraphe 3.	1. Développement d'une stratégie d'intervention.	2019	s. o.	✓		
	2. Mise en place de la stratégie.	2020	1 rapport	✓		
1.4 Réaliser des travaux d'audit quant aux organismes ayant bénéficié de contributions de la Ville de Montréal.	1. Développement d'une stratégie d'intervention.	2019	s. o.	✓		
	2. Mise en place de la stratégie.	2020	1 rapport	✓		
1.5 Maintenir notre présence en audit financier.	1. Révision de notre stratégie d'intervention en audit financier.	Une fois par année	Complétée	✓		

Objectif	Indicateur	Cible	Résultats 2020	Cible		
				Atteinte	Non atteinte	S. O.
1.6 Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations.	1. Production des tableaux de gestion visant à favoriser la réflexion sur l'approche actuelle de suivi des recommandations.	2019	s. o.	✓		
	2. Évaluation de la pertinence de l'approche actuelle quant au suivi des recommandations.	2020	En cours		✓	
	3. Évaluation du degré d'implantation de la nouvelle approche de suivi des recommandations.	2021 et années suivantes	s. o.			✓
1.7 Mettre en place des processus pour se conformer à la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> .	1. Ajout des informations au site Internet et formulaire de demande.	2019	s. o.	✓		
	2. Rédaction des directives et des procédures.	2019	s. o.	✓		
	3. Mise en place des suivis pour répondre au délai requis par la loi.	2019	s. o.	✓		

Objectif	Indicateur	Cible	Résultats 2020	Cible		
				Atteinte	Non atteinte	S. O.
1.8 Faciliter la compréhension de notre rôle par les élus et les autres parties prenantes.	1. Développement de documents expliquant la démarcation de la mission du vérificateur général avec les interventions du Bureau de l'inspecteur général, du Bureau du contrôleur général, de l'Ombudsman et du groupe de performance organisationnelle de la Ville.	2019	s. o.	✓		
	2. Refonte du site Internet du Bureau du vérificateur général.	2019	s. o.		✓	

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.1 – Enrichir le processus de sélection des audits de performance

INDICATEUR 1 – Mise en place d'une nouvelle matrice de risques

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Déploiement de la matrice de risques en 2019	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Déploiement en mars 2019 Cible atteinte	s. o.			

Nous nous sommes dotés d'une nouvelle matrice de risques afin de nous guider dans la planification de missions d'audit à valeur ajoutée.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.1 – Enrichir le processus de sélection des audits de performance

INDICATEUR 2 – Mise à jour de la matrice de risques

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Aucune cible	Annuelle	Annuelle	Annuelle	Annuelle
Résultats	s. o.	Mise à jour complétée en décembre 2020 Cible atteinte			

La matrice de risques a été mise à jour en décembre 2020 afin de refléter toute modification dans l'environnement administratif, normatif et législatif de la Ville de Montréal (la Ville) et des organismes que nous pouvons auditer.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.1 – Enrichir le processus de sélection des audits de performance

INDICATEUR 3 – Enrichissement de l'exercice de vigie

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Déploiement d'un exercice de vigie	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Complété en 2019 Cible atteinte	s. o.			

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.2 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée

INDICATEUR 1 – 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

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	1 rapport	1 rapport	1 rapport	1 rapport	1 rapport
Résultats	1 rapport	2 rapports Cible atteinte			

Nous avons conduit en 2020 deux mandats à cet effet, soit un premier sur la *Mise à niveau du système d'éclairage de rue* et un deuxième sur la *Gestion du remplacement des entrées de service en plomb*.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.2 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée

INDICATEUR 2 – Nombre de mandats d'audit de performance comportant une dimension de développement durable

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	1 rapport	1 rapport	1 rapport	1 rapport	1 rapport
Résultats	2 rapports	3 rapports Cible atteinte			

Nous avons conduit en 2020 trois mandats à cet effet, soit un premier sur la *Mise à niveau du système d'éclairage de rue*, un deuxième sur la *Gestion du remplacement des entrées de service en plomb* et un troisième sur le *Centre de traitement des matières organiques*.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.2 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée

INDICATEUR 3 – Nombre de mandats d’audit de performance axés sur les technologies de l’information

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	2 rapports	2 rapports	2 rapports	2 rapports	2 rapports
Résultats	3 rapports	3 rapports Cible atteinte			

Trois mandats d’audit ont été effectués en technologies de l’information soit la *Gestion des risques des technologies de l’information*, la *Gestion de l’application Système budgétaire automatisé* et la *Gestion des systèmes en géomatique*.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.2 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée

INDICATEUR 4 – Nombre de mandats d’audit de performance axés sur la cybersécurité

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	1 rapport	1 rapport	1 rapport	1 rapport	1 rapport
Résultats	1 rapport	2 rapports Cible atteinte			

Nous avons conduit en 2020 deux mandats de *Tests d’intrusion logique*.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.2 – Mener des audits de performance à valeur ajoutée

INDICATEUR 5 – Nombre de mandats d’audit de performance portant sur des enjeux majeurs concernant la conformité aux lois et aux règlements

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	1 rapport	1 rapport	1 rapport	1 rapport	1 rapport
Résultats	1 rapport	1 rapport Cible atteinte			

Un mandat sur la *Gestion de l’entretien du matériel roulant (excluant les véhicules de sécurité publique)* a été fait en 2020.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.3 – Réaliser des audits pour les organismes visés à l'article 107.7, paragraphe 3 de la *Loi sur les cités et villes*

INDICATEUR 1 – Développement d'une stratégie d'intervention

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Dépôt d'un rapport sur la stratégie d'intervention	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Rapport déposé en décembre 2019 Cible atteinte	s. o.			

Le rapport du comité de travail contenant les constats et les recommandations pour ces objectifs a été présenté au comité de direction en décembre 2019.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.3 – Réaliser des audits pour les organismes visés à l'article 107.7, paragraphe 3 de la *Loi sur les cités et villes*

INDICATEUR 2 – Mise en place de la stratégie d'intervention

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Aucune cible	Déploiement de la stratégie d'intervention à compter de 2020			
Résultats	s. o.	1 rapport Cible atteinte			

Nous avons déployé la stratégie d'intervention qui fut proposée par le comité de travail. Ainsi, nous avons conduit en 2020 un mandat sur les *contributions octroyées visant les projets de valorisation du Musée d'archéologie et d'histoire de Montréal, Pointe-à-Callière*.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.4 – Réaliser des travaux d’audit quant aux organismes ayant bénéficié de contributions de la Ville de Montréal

INDICATEUR 1 – Développement d’une stratégie d’intervention

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Dépôt d’un rapport sur la stratégie d’intervention	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Rapport déposé en décembre 2019 Cible atteinte	s. o.			

En 2019, nous nous sommes dotés d’une stratégie d’intervention quant à la reddition de comptes aux organismes visés par l’article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, soit ceux ayant reçu des contributions d’au moins 100 000 \$ de la Ville. Ainsi, nous avons élargi la portée de nos travaux en vue de sélectionner des organismes pour lesquels nous avons effectué une revue du dossier de l’auditeur, et ce, en fonction de certains critères comme l’importance des montants et la nature des projets pour lesquels les contributions ont été octroyées.

Quant au volet audit, nous avons conduit un mandat sur contributions octroyées visant les projets de valorisation du *Musée d’archéologie et d’histoire de Montréal, Pointe-à-Callière*.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.4 – Réaliser des travaux d’audit quant aux organismes ayant bénéficié de contributions de la Ville de Montréal

INDICATEUR 2 – Mise en place de la stratégie d’intervention

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Déploiement de la stratégie d’intervention à partir de 2019				
Résultats	Complétée	Complétée Cible atteinte			

Les résultats de nos travaux sont consignés aux chapitres 3 (volet audit) et 6 (volet reddition de comptes) du présent rapport annuel.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.5 Maintenir notre présence en audit financier

INDICATEUR 1 – Révision de notre stratégie d'intervention en audit financier

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Révision annuelle de la stratégie d'intervention	Révision annuelle de la stratégie d'intervention	Révision annuelle de la stratégie d'intervention	Révision annuelle de la stratégie d'intervention	Révision annuelle de la stratégie d'intervention
Résultats	Révision complétée en mai 2019	Révision complétée en mai 2020 Cible atteinte			

Nous avons maintenu notre présence en appliquant la même stratégie que nous avons jugée appropriée à la suite de l'adoption du projet de loi 155 en 2018.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.6 – Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations

INDICATEUR 1 – Production des tableaux de gestion visant à favoriser la réflexion sur l'approche actuelle de suivi des recommandations

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Production de tableaux de gestion	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Des tableaux ont été produits à l'automne 2018. Cible atteinte	s. o.			

Nous avons présenté au comité d'audit des tableaux détaillés sur le suivi des recommandations à l'automne 2018. Un poste a depuis été créé par l'administration municipale au Bureau du contrôleur général qui a entre autres comme tâche de coordonner le suivi des recommandations ainsi que la production de tableaux de gestion à cet effet.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.6 – Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations

INDICATEUR 2 – Évaluation de la pertinence de l'approche actuelle quant au suivi des recommandations

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Aucune cible	Dépôt d'un rapport au comité de direction	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats		En cours Cible non atteinte			

Le dépôt du rapport au comité de direction sur les constats et les recommandations du comité de travail quant à l'évaluation de la pertinence de notre approche actuelle quant au suivi des recommandations a été reporté en 2021.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.6 – Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations

INDICATEUR 3 – Évaluation du degré d'implantation de la nouvelle approche de suivi des recommandations

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Aucune cible	Aucune cible	Implantation de la nouvelle approche à compter de 2021	Implantation de la nouvelle approche à compter de 2021	Implantation de la nouvelle approche à compter de 2021
Résultats	s. o.	s. o.			

Nous évaluerons les actions recommandées en vue d'une implantation en 2021.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.7 – Mettre en place des processus pour se conformer à la *Loi sur l'accès à l'information*

INDICATEUR 1 – Ajout des informations au site Internet et formulaire de demande

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Ajout des informations et du formulaire	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Le site Internet comprend une section à cet effet. Cible atteinte	s. o.			

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.7 – Mettre en place des processus pour se conformer à la *Loi sur l'accès à l'information*

INDICATEUR 2 – Rédaction des directives et des procédures

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Rédaction des directives et procédures	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Directives et procédures rédigées Cible atteinte	s. o.			

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.7 – Mettre en place des processus pour se conformer à la *Loi sur l'accès à l'information*

INDICATEUR 3 – Mise en place des suivis pour répondre au délai requis par la loi

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Déploiement des procédures de suivis	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Procédures de suivis déployées dès janvier 2019 Cible atteinte	s. o.			

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.8 – Faciliter la compréhension de notre rôle par les élus et les autres parties prenantes

INDICATEUR 1 – Développement de documents expliquant la démarcation de la mission du Bureau du vérificateur général avec les interventions du Bureau de l'inspecteur général, du Bureau du contrôleur général, de l'Ombudsman et du groupe de performance organisationnelle de la Ville de Montréal

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Dépôt d'un rapport du comité de travail au comité de direction	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Rapport du comité de travail déposé au comité de direction à l'automne 2019 Cible atteinte	s. o.			

Le rapport du comité de travail contenant les constats et les recommandations a été présenté au comité de direction en 2019.

ORIENTATION 1 – ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS

Objectif 1.8 – Faciliter la compréhension de notre rôle par les élus et les autres parties prenantes

INDICATEUR 2 – Refonte du site Internet du Bureau du vérificateur général

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Refonte du site Internet	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Refonte du site Internet en cours	Refonte du site Internet complétée en mars 2021 Cible non atteinte			

Les travaux quant à la refonte du site Internet ainsi que du développement d'une nouvelle image de marque ont été parachevés en mars 2021.

7.2.2.2. Orientation 2 – Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux

Quatre objectifs avaient été identifiés pour permettre au BVG de mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité de nos travaux dans le plan stratégique. Les résultats par objectif pour l'orientation 2 sont présentés ci-après.

Objectif	Indicateur	Cible	Résultats 2020	Cible		
				Atteinte	Non atteinte	S. O.
2.1 Maintenir la qualité de nos travaux.	1. Proportion des travaux évalués répondant aux normes de certification.	100 %	100 %	✓		
	2. Vigie des Normes canadiennes de certification.	En continu	En continu en 2020	✓		
	3. Mise à jour du Manuel d'assurance qualité.	Une fois par année	Mise à jour complétée en février 2020	✓		
2.2 Intégrer la dimension de la conformité aux lois, aux règlements et aux encadrements dans les missions d'audit de performance.	1. Proportion des missions d'audit de performance réalisée comportant une dimension sur la conformité aux lois et aux règlements.	100 %	100 %	✓		
2.3 Intégrer systématiquement l'évaluation des risques d'irrégularités et de fraude dans les missions d'audit de performance.	1. Proportion des missions d'audit réalisées comportant une évaluation des risques d'irrégularités et de fraude.	100 %	100 %	✓		

Objectif	Indicateur	Cible	Résultats 2020	Cible		
				Atteinte	Non atteinte	S. O.
2.4 Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir nos pratiques d'audit performances et favoriser un environnement de travail sans papier.	1. Révision des processus du Bureau du vérificateur général pour lesquels les outils technologiques et les logiciels ont été actualisés ou implantés.	Une fois par année	Complété pour 2020	✓		
	2. Révision de la stratégie visant à favoriser un environnement sans papier.	2019	s. o.	✓		
	3. Mise en place des indicateurs.	2020 et années suivantes	En cours		✓	

ORIENTATION 2 – METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 2.1 – Maintenir la qualité de nos travaux

INDICATEUR 1 – Proportion des travaux évalués répondant aux normes de certification

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Résultats	100 %	100 %			
		Cible atteinte			

Nous avons maintenu la qualité de nos travaux en nous assurant tout au long de 2020 de répondre aux normes de certification qui nous régissent et en assurant une constante vigilance sur celles-ci.

ORIENTATION 2 – METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 2.1 – Maintenir la qualité de nos travaux

INDICATEUR 2 – Vigie des Normes canadiennes de certification

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	En continu	En continu	En continu	En continu	En continu
Résultats	Complétée	Complétée Cible atteinte			

ORIENTATION 2 – METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 2.1 – Maintenir la qualité de nos travaux

INDICATEUR 3 – Mise à jour du Manuel d’assurance qualité

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Annuellement	Annuellement	Annuellement	Annuellement	Annuellement
Résultats	Complétée en janvier 2019	Complétée en février 2020 Cible atteinte			

ORIENTATION 2 – METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 2.2 – Intégrer la dimension de la conformité aux lois, aux règlements et aux encadrements dans les missions d’audit de performance

INDICATEUR 1 – Proportion des missions d’audit de performance réalisée comportant une dimension sur la conformité aux lois et aux règlements

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Résultats	100 %	100 % Cible atteinte			

Pour chaque mandat réalisé pour 2020, nous nous sommes toujours assurés d’intégrer ces éléments.

ORIENTATION 2 – METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 2.3 – Intégrer systématiquement l'évaluation des risques d'irrégularités et de fraude dans les missions d'audit de performance.

INDICATEUR 1 – Proportion des missions d'audit réalisée comportant une évaluation des risques d'irrégularités et de fraude

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Résultats	100 %	Cible atteinte			

Pour chaque mandat réalisé pour 2020, nous nous sommes toujours assurés d'intégrer ces éléments.

ORIENTATION 2 – METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 2.4 – Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir nos pratiques d'audit performantes et favoriser un environnement de travail sans papier

INDICATEUR 1 – Révision des processus du Bureau du vérificateur général pour lesquels les outils technologiques et les logiciels ont été actualisés ou implantés

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Annuellement	Annuellement	Annuellement	Annuellement	Annuellement
Résultats	Complétée	Cible atteinte			

ORIENTATION 2 – METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 2.4 – Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir nos pratiques d'audit performantes et favoriser un environnement de travail sans papier

INDICATEUR 2 – Révision de la stratégie visant à favoriser un environnement sans papier

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Annuellement	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	100 % des dossiers d'audit sont électroniques Cible atteinte	s. o.			

ORIENTATION 2 – METTRE EN PLACE DES PRATIQUES INNOVANTES POUR ASSURER LA QUALITÉ DES TRAVAUX

Objectif 2.4 – Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir nos pratiques d'audit performantes et favoriser un environnement de travail sans papier

INDICATEUR 3 – Mise en place des indicateurs

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Aucune cible	Dépôt d'un rapport au comité de direction	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	s. o.	En cours Cible non atteinte			

Le dépôt du rapport présentant les indicateurs est reporté en 2021 compte tenu du contexte pandémique.

7.2.2.3. Orientation 3 – Assurer la pérennité des compétences de l'équipe

Pour assurer la pérennité des compétences de l'équipe, nous avons déterminé trois objectifs. Le détail des résultats par objectif de l'orientation 3 se retrouve ci-après.

Objectif	Indicateur	Cible	Résultats 2020	Cible		
				Atteinte	Non atteinte	S. O.
3.1 Attirer et fidéliser les meilleures ressources pour réaliser pleinement la mission du Bureau du vérificateur général et assurer la pérennité de son expertise.	1. Élaboration d'une stratégie d'attraction et de fidélisation des talents.	2019	s. o.	✓		
	2. Mise en place d'indicateurs.	2020	En cours		✓	
3.2 Promouvoir et soutenir le développement de l'expertise du personnel en fonction des besoins du Bureau du vérificateur général.	1. Établir un parcours de développement d'expertise pour chaque employé.	2020	En cours		✓	
	2. Accorder un nombre minimal de jours de formation par employé.	6 jours par année	8,3 jours par employé	✓		
3.3 Atteindre et maintenir un niveau élevé de mobilisation de notre personnel.	1. Développement d'un programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat.	2019	En cours		✓	
	2. Mis en place du programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat.	2020	En cours		✓	

ORIENTATION 3 – ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DE L'ÉQUIPE

Objectif 3.1 – Attirer et fidéliser les meilleures ressources pour réaliser pleinement la mission du Bureau du vérificateur général et assurer la pérennité de son expertise

INDICATEUR 1 – Élaboration d'une stratégie d'attraction et de fidélisation des talents

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Dépôt d'un rapport au comité de direction	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	Rapport déposé en décembre 2019 Cible atteinte	s. o.			

Le rapport du comité de travail contenant les constats et recommandations a été présenté au comité de direction en décembre 2019. Nous poursuivons l'application des diverses recommandations pour la mise à jour de notre stratégie d'attraction et de fidélisation des talents.

ORIENTATION 3 – ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DE L'ÉQUIPE

Objectif 3.1 – Attirer et fidéliser les meilleures ressources pour réaliser pleinement la mission du Bureau du vérificateur général et assurer la pérennité de son expertise

INDICATEUR 2 – Mise en place d'indicateurs

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Aucune cible	Dépôt d'un rapport au comité de direction	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	s. o.	En cours Cible non atteinte			

Le contexte de la pandémie a ralenti quelque peu le chantier et l'établissement des indicateurs. Ce volet est reporté en 2021.

ORIENTATION 3 – ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DE L'ÉQUIPE

Objectif 3.2 – Promouvoir et soutenir le développement de l'expertise du personnel en fonction des besoins du Bureau du vérificateur général

INDICATEUR 1 – Établir un parcours de développement d'expertise pour chaque employé

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Aucune cible	Dépôt d'un rapport au comité de direction	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	s. o.	En cours Cible non atteinte			

Nous poursuivons l'établissement de parcours d'expertise pour certains employés en 2020 et nous nous assurerons de l'étendre à chaque employé. Suite aux rencontres du comité de travail, un gabarit est en cours de préparation et devrait être mis en place en 2021.

ORIENTATION 3 – ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DE L'ÉQUIPE

Objectif 3.2 – Promouvoir et soutenir le développement de l'expertise du personnel en fonction des besoins du Bureau du vérificateur général

INDICATEUR 2 – Accorder un nombre minimal de jours de formation par employé

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	6 jours	6 jours	6 jours	6 jours	6 jours
Résultats	6,7 jours	8,3 jours Cible atteinte			

Nous poursuivons la promotion de la formation des membres du BVG.

ORIENTATION 3 – ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DE L'ÉQUIPE

Objectif 3.3 – Atteindre et maintenir un niveau élevé de mobilisation de notre personnel

INDICATEUR 1 – Développement d'un programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Dépôt du programme au comité de direction	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	En cours	En cours Cible non atteinte			

Les gabarits pour le programme d'évaluation des compétences ont été complétés en 2020. Au cours de 2021, le groupe de travail finalisera ceux pour la gestion de la relève, de coaching et de mentorat.

ORIENTATION 3 – ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DE L'ÉQUIPE

Objectif 3.3 – Atteindre et maintenir un niveau élevé de mobilisation de notre personnel

INDICATEUR 2 – Mise en place du programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat

	2019	2020	2021	2022	2023
Cibles	Aucune cible	Déploiement du programme	Aucune cible	Aucune cible	Aucune cible
Résultats	s. o.	En cours Cible non atteinte			

Le contexte de la pandémie a ralenti quelque peu le chantier et la mise en place du programme. Ce volet est reporté en 2021.





7.3.

Bilan - Rapport préélectoral

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

7.3. Bilan – Rapport préélectoral	597
7.3.1. Introduction	597
7.3.2. Analyse	599
Annexe A Présentation	605
Annexe B Documents de la Ville de Montréal	619
Annexe B-1 GDD déposé par le comité d’audit	621
Annexe B-2 Résolution du conseil municipal	627

7.3. Bilan – Rapport préélectoral

7.3.1. Introduction

Nous avons expliqué en détail l’an dernier au chapitre 6 du rapport annuel 2019, l’historique de ce dossier qui avait commencé en janvier 2018 par une demande soumise verbalement afin d’évaluer la possibilité et les impacts pour le Bureau du vérificateur général de faire un mandat sur un rapport préélectoral (RPE) produit par l’Administration municipale. Nous y avons aussi indiqué que nous avons entamé rapidement des travaux d’analyse et transmis le 19 janvier 2018 une note confidentielle expliquant les impacts potentiels de cette demande, notamment quant aux travaux devant s’échelonner sur les prochaines trois années et demie, qu’il ne s’agirait pas d’une opinion sur les prévisions budgétaires, car les résultats réels pourraient différer des résultats prévus et que cette demande devait passer par le conseil municipal (CM) en vertu de l’article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes*. La demande du CM nous a finalement été transmise le 19 août 2019, soit plus de 18 mois après notre note confidentielle sur cette demande potentielle énoncée par l’Administration municipale.

Sans vouloir répéter tout l’historique de ce dossier, vous trouverez au tableau 1 les principales dates de ce dossier.

TABLEAU 1

Historique sommaire du dossier

En janvier 2018	<p>Intention de la Ville de Montréal de se doter d'un rapport préélectoral et d'obtenir un rapport de certification selon le modèle du gouvernement du Québec rendu public.</p> <p>Transmission par la vérificatrice générale d'une note confidentielle à l'Administration municipale signifiant :</p> <ul style="list-style-type: none">• l'ampleur des travaux qui devront s'échelonner sur 3,5 ans;• l'obligation que la demande provienne au conseil municipal, et ce, sans contrevenir à ces obligations principales.
Le 11 juillet 2019	<p>Présentation à l'Administration municipale et au président du comité exécutif d'un échéancier incluant des dates butoirs importantes à la réalisation de ce mandat dont celle 30 septembre 2019 pour la réception du modèle de ce rapport préélectoral; cette date ayant été signifiée dans notre rapport annuel 2018 et lors des diverses présentations aux instances.</p>
Le 20 août 2019	<p>Adoption de la résolution CM19 0930 (assemblée ordinaire du 19 août 2019) demandant à la vérificatrice générale d'auditer un rapport préélectoral (RPE) préparé par le Service des finances (SF).</p>
Le 24 février 2020	<p>Dépôt au conseil municipal d'un rapport de suivi afin de l'informer que le Bureau du vérificateur général n'est pas en mesure de déterminer s'il pourra répondre à la demande du conseil municipal, n'ayant toujours pas reçu le prototype du rapport attendu le 30 septembre 2019.</p>
Le 23 mars 2020	<p>Dépôt au conseil municipal d'un autre rapport de suivi faisant état que depuis le 24 février 2020, un échéancier détaillé nous avait été remis incluant l'engagement de produire un modèle (prototype) du rapport préélectoral pour le 30 juin 2020.</p>
Le 23 juin 2020	<p>Réception du prototype du rapport préélectoral.</p>

7.3.2. Analyse

Travaux effectués

Nous avons entrepris des travaux dès janvier 2018 dans ce dossier que ce soit en termes de consultation des rapports ou de balisage auprès d'autres vérificateurs généraux ayant conduit des mandats similaires et d'analyse des meilleures pratiques dans ce domaine ainsi que des normes de certification applicables à ce type de mandat. Il faut se rappeler que ce mandat était « une première » dans le milieu municipal au Canada.

Avant la demande officielle du CM, nous avons provoqué auprès de l'Administration un ensemble de rencontres afin de faire un suivi sur ce dossier et aussi de valider la volonté de la Ville de Montréal (la Ville) de se doter d'un tel rapport. Des suivis ont aussi été effectués de façon continue auprès du comité d'audit sur ce dossier. Ce n'est qu'en juillet 2019 lors de la présentation de l'échéancier que nous avons développé que nous avons appris que ce RPE se limiterait aux revenus et dépenses.

Subséquent, nous avons poursuivi nos travaux sur les processus importants et d'analyse quant aux implications de ce mandat. Un auditeur principal a été dégagé pour ce dossier et six professionnels de l'équipe d'audit financier ont aussi été affectés à ce dossier pour plusieurs mois. Nous nous sommes adjoints d'une panoplie de spécialistes afin de nous appuyer dans ce dossier notamment des économistes, des actuaires, des avocats et des comptables professionnels agréés ayant des expériences pertinentes pour ce mandat.

Les rencontres avec l'Administration municipale se sont poursuivies, mais elles ont été hebdomadaires à la suite du dépôt au CM le 24 février 2020, de notre rapport de suivi signifiant nos inquiétudes quant à l'avancement de ce dossier (voir le tableau 1 – Historique sommaire du dossier).

Normes de certification

Nous savions dès le départ que nous ne pourrions pas utiliser les normes de certification relatives aux audits financiers puisque les données contenues dans le RPE ne représentent pas des données financières historiques, mais prospectives.

Ainsi, l'audit du RPE serait donc une mission de certification autre que les audits d'états financiers ou d'autres informations financières historiques. Selon les normes du Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada, une telle mission pourrait potentiellement être réalisée selon les exigences de la norme NCMC 3001, *Missions d'appréciation directe*.

La première étape d'une mission d'appréciation directe consiste à mettre en œuvre les procédures requises concernant l'acceptation de mission et de s'assurer que les conclusions qui en résultent sont appropriées. Les exigences de la norme stipulent qu'on ne doit accepter une mission que lorsque certaines conditions sont réunies incluant les suivantes :

- La capacité de conclure sur les critères valables déterminés par la vérificatrice générale;
- Il convient de s'attendre à pouvoir obtenir les éléments probants nécessaires pour étayer la conclusion.

I. Capacité de conclure sur les critères valables

En nous appuyant sur les bonnes pratiques ainsi que sur notre balisage des mandats de même nature effectués par d'autres vérificateurs législatifs provinciaux ainsi que sur la définition du RPE que la Ville a exposé dans son budget 2020, nous avons pu dégager trois objectifs pour lesquels nous avons identifié des critères valables pour ce type de dossier. Dans une mission de certification, une conclusion doit être exprimée en regard de critères établis relativement à des éléments qui présentent un intérêt pour les utilisateurs.

TABLEAU 2

Objectifs

1.	Il renseigne les électeurs sur l'état des finances publiques de la Ville de Montréal et il permet d'en apprécier le contenu.
2.	Il représente une base commune permettant à toutes les formations politiques de développer leur plateforme électorale.
3.	Les hypothèses et les prévisions du rapport préélectoral sont raisonnables.

L'analyse que nous avons conduite en regard des critères valables supportant ces trois objectifs pour le prototype de RPE remis par le Service des finances le 23 juin 2020 nous a amenés à conclure que ceux-ci ne sont pas rencontrés. Nous avons observé entre autres que l'information présentée est incomplète et non comparable aux autres rapports financiers publics, qu'il n'y a eu aucune mise à jour économique entre le budget et la situation actuelle, qu'aucune donnée réelle n'y était présentée ni utilisée dans l'élaboration des hypothèses et que les prévisions étaient calculées à partir du budget adopté l'année précédente et ne tenaient pas compte des résultats financiers les plus récents.

II. Éléments probants nécessaires pour étayer la conclusion

Bien que le RPE porte sur des éléments de nature prospective plutôt qu'historique, il est impératif, afin d'être en mesure d'exprimer une opinion sur le RPE, que nous puissions obtenir des éléments probants suffisants et appropriés. La quasi-totalité

des pièces justificatives qui nous ont été fournies sont des extraits du budget de l'année précédente, des courriels, des fichiers de calculs ou d'autres documents internes ne répondant pas à la définition d'éléments probants.

De plus, nous avons observé que les hypothèses n'étaient pas basées sur l'analyse de données historiques réelles des derniers exercices, ne permettant pas d'établir des tendances venant supporter les montants établis pour les prévisions. Nous n'avons pas retracé d'analyses explicatives des écarts entre les prévisions antérieures et les résultats réels ainsi que des comptes-rendus ou procès-verbaux des comités du budget soutenant les décisions stratégiques reflétées dans le RPE.

Conclusion

Bien que nous ayons l'expertise et la capacité de faire ce type de mandat, force est de constater, que le prototype de rapport que nous avons reçu à la fin de juin 2020 et les dossiers le supportant ne nous permettaient pas d'exprimer une opinion. En effet, les conditions quant à la capacité de conclure sur des critères valables supportant les objectifs d'un rapport préélectoral et d'obtenir les éléments probants adéquats et nécessaires pour étayer nos conclusions n'étaient pas réunies.

Nous avons fait une présentation au comité d'audit à cet égard le 16 octobre 2020 (voir l'annexe A). Faisant suite à notre présentation, le comité d'audit a déposé lors du CM de novembre 2020, un document recommandant de retirer la demande de produire un rapport préélectoral (RPE) par le Service des finances (SF) et de l'auditer par la vérificatrice générale (VG). Le CM a malgré tout maintenu la demande au SF de produire un cadre budgétaire 2022-2024 d'ici le 31 août 2021, mais celui-ci ne sera pas audité (voir l'annexe B).

La VG a aussi fait cette même présentation en plénière au CM du 26 janvier 2021 et a répondu aux questions (voir l'annexe A).

Néanmoins, nous avons jugé approprié de poursuivre les travaux d'audit que nous avons entrepris sur les principaux processus budgétaires touchant les revenus et les dépenses. Nous avons produit un rapport contenant nos conclusions en 2021 qui se retrouve au chapitre 4 du présent rapport.

Au cours des prochaines années, nous conduirons un mandat d'audit de performance sur les processus entourant la confection du Programme décennal d'immobilisations.

De plus, nous avons remis l'entièreté du budget supplémentaire de 900 000 \$ qui nous avait été alloué par le CM lors de sa rencontre du 23 mars 2020. Ainsi, nous avons assumé à même notre budget les dépenses engagées pour ce dossier et qui totalisaient près de 500 000 \$.

La mise en place initiale d'un RPE est un travail colossal à ne pas sous-estimer. Pour être en mesure de présenter un RPE avec de l'information financière de qualité qui est conforme aux exigences en la matière, cela nécessite d'une part que les processus qui supportent la production du RPE soient adéquats, efficaces et rigoureux et, d'autre part, que l'expertise interne qui y est affectée soit appropriée.

Annexes

Annexe A

Présentation

Observations de la vérificatrice générale

Rapport préélectoral

Le 16 octobre 2020 au comité d'audit

Le 26 janvier 2021 au conseil municipal

Observations de la vérificatrice générale

Rapport préélectoral

Le 16 octobre 2020 au comité d'audit
Le 26 janvier 2021 au conseil municipal

Ordre du jour

1. Historique du dossier
2. Analyse de la capacité d'accepter la mission
3. Objectifs
4. Résultats
 - I. Capacité de conclure sur les critères valables
 - II. Éléments probants nécessaires pour étayer la conclusion
5. Conclusion

1. Historique du dossier

	Intention de la Ville de Montréal (la Ville) de se doter d'un rapport préélectoral (RPE) et d'obtenir un rapport de certification selon le modèle du gouvernement du Québec rendu public.
Janvier 2018	Transmission par la vérificatrice générale d'une note confidentielle à l'administration municipale signifiant : <ul style="list-style-type: none"> • l'ampleur des travaux qui devront s'échelonner sur trois ans; • l'obligation que la demande provienne du conseil municipal (conseil), et ce, sans contrevenir à ses obligations principales.
20 août 2019	Adoption de la résolution CM19 0930 (assemblée ordinaire du 19 août 2019) demandant à la vérificatrice générale d'auditer un RPE préparé par le Service des finances (SF).

3

1. Historique du dossier (suite)

24 février 2020	Dépôt au conseil d'un rapport de suivi afin de l'informer que le Bureau du vérificateur général (BVG) n'est pas en mesure de déterminer s'il pourra répondre à la demande du conseil, n'ayant toujours pas reçu le prototype du rapport attendu le 30 septembre 2019.
23 mars 2020	Dépôt au conseil d'un autre rapport de suivi faisant état que depuis le 24 février 2020, un échéancier détaillé nous avait été remis incluant l'engagement de produire un modèle (prototype) du RPE pour le 30 juin 2020.
23 juin 2020	Réception du prototype du RPE.

4

2. Analyse de la capacité d'accepter la mission

Types de missions possibles :

- **Audit financier** : portant sur des informations financières historiques;
- **Autre mission d'audit** : une mission de certification autres que les audits d'états financiers ou d'autres informations financières historiques, soit :
 - La norme NCMC 3000, *Missions d'attestation autres que les audits ou examens d'informations financières historiques*
 - Les critères sont déterminés, évalués et mesurés par la direction;
 - La vérificatrice générale conclura sur les affirmations de la direction.
 - La norme NCMC 3001, *Missions d'appréciation directe*
 - Les critères sont déterminés, évalués et mesurés par la vérificatrice générale;
 - La direction ne procède pas à la mesure ou à l'évaluation des critères.

5

2. Analyse de la capacité d'accepter la mission (suite)

Les exigences de la norme stipulent qu'on ne doit accepter une mission que lorsque certaines conditions sont réunies incluant les points suivants :

- La capacité de conclure sur les critères valables déterminés par la vérificatrice générale;
- Obtenir les éléments probants nécessaires pour étayer la conclusion.

Dans une mission de certification, une conclusion doit être exprimée en regard de critères établis relativement à des éléments qui présentent un intérêt pour les utilisateurs.

6

2. Analyse de la capacité d'accepter la mission (suite)

- En nous appuyant sur :
 - les bonnes pratiques (par exemple : l'OCDE);
 - le balisage des mandats de même nature effectués par d'autres vérificateurs législatifs provinciaux;
 - la définition du RPE que la Ville a exposé dans son budget 2020.

Nous avons pu dégager **trois objectifs** pour lesquels nous avons identifié des **critères valables** qui présentent un intérêt pour les utilisateurs.

7

3. Objectifs

Objectif 1 : Il renseigne les électeurs sur l'état des finances publiques de la Ville et il permet d'en apprécier le contenu.

Objectif 2 : Il représente une base commune permettant à toutes les formations politiques de développer leur plateforme électorale.

Objectif 3 : Les hypothèses et prévisions du RPE sont raisonnables (audit versus examen)

Pour chaque objectif, nous avons identifié des critères valables.

8

4. Résultats

I. Capacité de conclure sur les critères valables

Globalement, les **critères valables** supportant ces trois objectifs **ne sont pas rencontrés**.

Nous avons observé entre autres les points suivants :

- L'information présentée est incomplète, par exemple :
 - la présentation des revenus et des dépenses n'est pas suffisamment détaillée ne permettant pas de voir les changements significatifs sur les niveaux de service à la population;
 - l'état de la dette à long terme n'est pas présenté.
- De l'information non comparable aux autres rapports financiers publics;
- Aucune mise à jour économique entre le dernier budget et la situation actuelle;
- Aucune donnée réelle n'est présentée ni utilisée dans l'élaboration des hypothèses;
- Les prévisions sont calculées à partir du budget adopté l'année précédente et ne tiennent pas compte des résultats financiers les plus récents.

9

3. Résultats (suite)

II. Éléments probants nécessaires pour étayer la conclusion.

Les pièces justificatives obtenues sont :

- des extraits du budget de l'année précédente;
- des courriels;
- des fichiers de calcul;
- autres documents internes.

Ces éléments **ne répondent pas** à la définition d'éléments probants suffisants.

10

4. Résultats (suite)

II. Éléments probants nécessaires pour étayer la conclusion.

De plus, nous avons observé que :

- les hypothèses ne sont pas basées sur l'analyse des données historiques réelles des derniers exercices ce qui ne permet pas d'établir des tendances qui viennent supporter les montants établis pour les prévisions;
- il n'y a pas d'analyses explicatives des écarts entre les prévisions antérieures et les résultats réels des périodes en cause;
- il n'y a pas de compte-rendu ou procès-verbaux des rencontres du comité du budget qui sous-tendent les décisions stratégiques reflétées dans le RPE.

11

5. Conclusion

Vu :

- Impossibilité de conclure sur des critères valables;
- Impossibilité d'obtenir les éléments probants nécessaires pour étayer nos conclusions.

Conclusion :

- Conditions non rencontrées pour accepter la mission demandée par le conseil;
- Nous remettons l'intégralité du budget supplémentaire de 900 000 \$ qui nous a été accordé.

Tous les travaux effectués, jusqu'à présent, à l'égard du présent dossier seront ainsi assumés à même notre budget annuel de la vérificatrice générale.

12

5. Conclusion (suite)

La mise en place initiale d'un RPE est un travail colossal à ne pas sous-estimer.

Pour présenter un RPE avec de l'information financière de qualité il faut que :

- les processus qui supportent la production du RPE soient adéquats, efficaces et rigoureux;
- l'expertise interne qui y est affectée soit appropriée.

5. Conclusion (suite)

Nous jugeons approprié de :

- poursuivre les travaux d'audit sur les principaux processus budgétaires touchant les revenus et les dépenses.;
- produire un rapport contenant nos conclusions en 2021;
- conduire ultérieurement un mandat d'audit de performance sur les processus entourant la confection du PTI.

Ceci permettra à l'administration municipale :

- d'améliorer les processus budgétaires;
- de développer l'expertise et les outils requis pour élaborer, si tel est toujours sa volonté, un RPE renseignant sur la situation financière de la Ville et répondant aux besoins des utilisateurs, ce qui constituerait une première dans le monde municipal.

Merci de votre attention

Annexe 1 : Comparabilité

PRÉSENTATION AUX ÉTATS FINANCIERS	PRÉSENTATION AU BUDGET	PRÉSENTATION DU PROTOTYPE DU RAPPORT PRÉÉLECTORAL
REVENUS	REVENUS	Les perspectives budgétaires
Taxes	Taxes	Revenus de taxations
Compensations tenant lieu de taxes	Compensations tenant lieu de taxes	
Quotes-parts	Quotes-parts	Quotes-parts
Transferts	Transferts	Subventions et transferts
Services rendus	Services rendus	Autres revenus
Imposition de droits	Imposition de droits	
Amendes et pénalités	Amendes et pénalités	
Intérêt	Intérêts	
Autres revenus	Autres revenus	
	Affectation de revenus	
Total – Revenus	Total – Revenus	Total – Volet revenu
	DÉPENSES	
Charges de fonctionnement	Dépenses par secteurs d'activités	L'évolution des dépenses
Administration générale	Services administratifs	Rémunération globale
Sécurité publique	Sécurité publique	Service de la dette et paiement au comptant
Transport	Services institutionnels	Contribution au transport en commun
Hygiène du milieu	Mobilité et attractivité	Autres contributions
Santé et bien-être	Qualité de vie	Autres dépenses de fonctionnement
Aménagement, urbanisme et développement	Services aux citoyens	
Loisirs et culture	Arrondissements	
Frais de financement		
Total – Charges de fonctionnement	Total – Dépenses par secteurs d'activités	Total – Volet dépenses
Quotes-parts pour le financement des activités de l'agglomération	Dépenses de financements corporatives	
	Service de la dette brute	
	Paielements au comptant des immobilisations	
Excédent avant financement et affectations	Total – Dépenses de financements corporatives	
Financement	Autres dépenses corporatives	
Remboursement de la dette à long terme	Dépenses communes	
	Dépenses de contributions	
Affectations	Total – Autres dépenses corporatives	
Activités d'immobilisations		
Excédent (déficit) des activités de fonctionnement non affecté	Élimination des transactions internes et interentités	
Excédent des activités de fonctionnement affecté		
Réserves financières et fonds réservés		
Charges constatées à taxer ou à pourvoir		
	Total - Dépenses	
Excédent (déficit) des activités de fonctionnement à des fins fiscales de l'exercice	Total équilibre budgétaire	Déséquilibre au cadre financier

Annexe 2 : Projet de rapport d'audit du professionnel en exercice indépendant sur le rapport préélectoral 2022

Annexe 2 – Projet de rapport d’audit du professionnel en exercice indépendant sur le rapport préélectoral 2022

Aux membres du conseil municipal de la Ville de Montréal,
Aux membres du conseil d’agglomération de Montréal

Opinion de la vérificatrice générale

J’ai reçu pour mission d’effectuer l’audit du rapport préélectoral sur l’état des finances de la Ville de Montréal (la « Ville ») pour l’année financière 2022 (collectivement le « rapport préélectoral »).

Je n’exprime aucune opinion sur le rapport préélectoral ci-joint de la Ville. En raison de l’importance des problèmes décrits dans la section « Fondement de l’impossibilité d’exprimer une opinion » de mon rapport, je n’ai pas été en mesure d’obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder une opinion d’audit sur le rapport préélectoral.

Fondement de l’impossibilité d’exprimer une opinion

Le rapport préélectoral inclut entre autres des prévisions financières qui reposent sur un certain nombre d’hypothèses. La direction du Service des finances (SF) n’a pas été en mesure de me fournir des données et des analyses pertinentes et fiables à l’appui des hypothèses utilisées dans la préparation de ces prévisions financières. Je n’ai ainsi pas été en mesure de déterminer si ces hypothèses constituent une base raisonnable pour établir ces prévisions. De plus, la Ville ne fait aucun compte-rendu ou procès-verbal des rencontres du comité du budget qui sous-tendent les décisions politiques reflétées dans le rapport préélectoral. Je n’ai pas été en mesure de m’assurer par d’autres moyens que les hypothèses et les prévisions prennent en compte les informations financières les plus récentes de même que les dernières orientations et les décisions de la Ville.

Responsabilités de la direction à l’égard du rapport préélectoral

La direction du Service des finances de la Ville est responsable de la préparation et de la présentation fidèle du rapport préélectoral. Elle est également responsable du contrôle interne qu’elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d’un rapport préélectoral exempt d’anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d’erreurs.

Responsabilité de la vérificatrice générale à l'égard du rapport préélectoral

Ma responsabilité consiste à réaliser un audit du rapport préélectoral conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, *Missions d'appréciation directe* et à délivrer un rapport. Toutefois, en raison des problèmes décrits dans la section « Fondement de l'impossibilité d'exprimer une opinion » de mon rapport, je n'ai pas été en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder une opinion d'audit sur le rapport préélectoral de la Ville, au regard de l'objectif et des critères que j'ai jugés valables.

Le Bureau du vérificateur général (BVG) de la Ville s'est conformé aux règles ou au code de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable et se rapportant aux missions de certification, qui sont publiés par les différents organismes professionnels comptables, lesquels reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Le BVG applique également la Norme canadienne de contrôle qualité 1, *Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de 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.

Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA
Vérificatrice générale de la Ville de Montréal

Montréal, Québec
Date

Annexe B

Documents de la Ville de Montréal

Annexe B-1

GDD déposé par le comité d'audit



Dossier # : 1205330009

Unité administrative responsable :	Direction générale , Cabinet du directeur général , Division du soutien aux instances
Niveau décisionnel proposé :	Conseil municipal
Projet :	-
Objet :	Prendre connaissance de la recommandation du comité d'audit de la Ville au conseil concernant la production et l'audit d'un rapport préélectoral

Il est recommandé,

1 - de prendre connaissance de la recommandation du comité d'audit de la Ville concernant la production et l'audit d'un rapport préélectoral;

2 - de mandater le Service des finances pour produire un cadre budgétaire préliminaire 2022-2024 d'ici le 31 août 2021.

Signé par Serge LAMONTAGNE **Le** 2020-11-11 07:38

Signataire :

Serge LAMONTAGNE

Directeur général
Direction générale , Cabinet du directeur général

IDENTIFICATION

Dossier # :1205330009

Unité administrative responsable :	Direction générale , Cabinet du directeur général , Division du soutien aux instances
Niveau décisionnel proposé :	Conseil municipal
Projet :	-
Objet :	Prendre connaissance de la recommandation du comité d'audit de la Ville au conseil concernant la production et l'audit d'un rapport préélectoral

CONTENU

CONTEXTE

En janvier 2018, l’administration municipale s’est engagée à ce que la Vérificatrice générale puisse auditer un rapport préélectoral sur l’état des finances publiques de la Ville en s’inspirant de l’expérience en cours à l’Assemblée Nationale. L’objectif principal du rapport préélectoral et du rapport de la Vérificatrice était d’informer, de façon transparente et impartiale, la population montréalaise et les futurs élus de la situation financière de la Ville à la veille d’une élection municipale.

À son assemblée ordinaire du mois d’août 2019 (CM19 0930), le conseil municipal mandatait le Service des finances afin de produire un rapport préélectoral sur l’état des finances de la Ville de Montréal et à la Vérificatrice générale de la Ville de Montréal d’auditer ce rapport préélectoral.

Dans le cadre de la séance de travail du comité d’audit tenue le 16 octobre 2020, la vérificatrice générale, Mme Michèle Galipeau, a indiqué que le prototype développé par le Service des finances ne serait donc pas en mesure de répondre aux objectifs énoncés dans le budget 2020 quant au rapport préélectoral en termes d’information financière sur l’état des finances publiques et de base comparable. De plus, la pandémie a impacté la capacité de livrer un document en temps et qui réponde aux besoins d’utilité d’un tel document.

DÉCISION(S) ANTÉRIEURE(S)

CG20 0217 (23 avril 2020) - Adopter le projet de modification de la Charte du comité de vérification élargi de la Ville de Montréal.

CM19 0930 (19 août 2019) - Mandater le Service des finances afin de produire un rapport préélectoral sur l’état des finances de la Ville de Montréal au plus tard le 30 juin 2021 / Mandater la Vérificatrice générale de la Ville de Montréal d’auditer ce rapport préélectoral et de présenter cet audit au plus tard le 23 septembre 2021.

DESCRIPTION

En vertu des articles 29 et 36 de la Charte du comité, le comité d’audit peut faire au conseil les commentaires et les recommandations résultant de ses travaux.

JUSTIFICATION

ASPECT(S) FINANCIER(S)

DÉVELOPPEMENT DURABLE

IMPACT(S) MAJEUR(S)

IMPACT(S) LIÉ(S) À LA COVID-19

Cette réponse est soumise en tenant compte du contexte de la Covid-19.

OPÉRATION(S) DE COMMUNICATION

CALENDRIER ET ÉTAPE(S) SUBSÉQUENTE(S)

Comité exécutif - séance visée : 11 novembre 2020
Conseil municipal - séance visée : 16 novembre 2020

CONFORMITÉ AUX POLITIQUES, AUX RÈGLEMENTS ET AUX ENCADREMENTS ADMINISTRATIFS

« À la suite des vérifications effectuées, le signataire de la recommandation atteste de la conformité de ce dossier aux politiques, aux règlements et aux encadrements administratifs.

VALIDATION

Intervenant et sens de l'intervention

Autre intervenant et sens de l'intervention

Parties prenantes

Lecture :

RESPONSABLE DU DOSSIER

Fredy Enrique ALZATE POSADA
Conseiller en analyse

Tél : 514 8722895

ENDOSSÉ PAR Le : 2020-10-23

Domenico ZAMBITO
Chef de division soutien aux instances

Tél : 514 872-3125

Annexe B-2

Résolution du conseil municipal

Extrait authentique du procès-verbal d'une rencontre du comité d'audit

Rencontre statutaire du vendredi 16 octobre 2020

Résolution: CA 2020-001

Attendu la demande du conseil de produire un rapport préélectoral;

Attendu la teneur du travail colossal lié à un tel rapport;

Attendu les impacts de la pandémie sur la capacité de livrer un document en temps et qui réponde aux besoins d'utilité d'un tel document;

Attendu le manque de ressources humaines et de systèmes adéquats pour supporter l'exercice;

Attendu la présentation faite par la vérificatrice générale au comité d'audit séance tenante soulignant que le prototype développé par les Finances ne serait donc pas en mesure de répondre aux objectifs énoncés dans le budget 2020 quant au rapport préélectoral en termes d'information financière sur l'état des finances publiques et de base comparable.

Attendu la bonne foi de toutes les parties en regard du travail effectué;

Attendu que nous prenons acte de la poursuite par la vérificatrice générale des travaux d'audit sur les principaux processus budgétaires touchant les revenus et dépenses dont les conclusions seront publiées dans un rapport qui sera déposé en 2021;

Attendu que la VG assumera à même son budget tous les coûts encourus à ce jour pour ce dossier et qu'elle remet la totalité du budget de 900 000 \$ qui lui avait été alloué pour les travaux;

Il est proposé par Mme Laurence Lavigne-Lalonde

appuyé par M. Yves Gauthier

Et résolu :

de recommander au conseil de retirer sa demande d'un rapport pré-électoral et de prendre acte de la continuation par la vérificatrice générale de l'audit des principaux processus budgétaires touchant les revenus et dépenses pour fin de publication dans le rapport déposé en 2021;

Adopté à l'unanimité des membres du comité d'audit présents.

Lisa BAILLARGEON

Yves GAUTHIER

Président du comité d'audit

Vice-président



8.

Annexes

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



8.1.

Extraits de la *Loi sur les cités et villes*

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

8.1. Extraits de la Loi sur les cités et villes

IV.1. — Vérificateur général

2001, c. 25, a. 15.

a. — Nomination

2018, c. 8, a. 33.

- 107.1.** Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.
2001, c. 25, a. 15; 2018, c.8, a.34.
- 107.2.** Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de sept ans.
2001, c. 25, a. 15; 2018, c.8, a. 35.
- 107.2.1.** Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer à des activités d'enseignement, notamment à titre de formateur, ou à des activités professionnelles au sein de regroupements de vérificateurs, d'institutions d'enseignement ou de recherche, de comités au sein de son ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.
2018, c. 8, a. 36.

107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité, une personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7 ou un organisme visé au paragraphe 3° de cet alinéa;
- 4° une personne qui a été, au cours des quatre années précédant sa nomination, membre d'un conseil ou employé ou fonctionnaire de la municipalité, sauf si cette personne a fait partie, durant ces années ou une partie de celles-ci, des employés dirigés par le vérificateur général.

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 37.

107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

2001, c. 25, a. 15.

b. — Dépenses de fonctionnement
2018, c. 8, a. 38.

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur à la somme de A + B + C alors que :

1° A représente 500 000 \$;

2° B représente le produit de 0,13 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 345 000 000 \$ mais inférieure à 510 000 000 \$;

3° C représente le produit de 0,11 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 510 000 000 \$.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

2001, c. 25, a. 15 ; 2001, c. 68, a. 5; 2018, c. 8, a. 39.

c. – Mandat
2018, c. 8, a. 40.

107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

2001, c. 25, a. 15.

107.6.1. Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le vérificateur général exerce les fonctions 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.

107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires:

1° de la municipalité;

2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes:

a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;

b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50% des membres de son conseil d'administration;

c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50% de ses parts ou actions votantes en circulation;

3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie:

a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité;

b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci;

c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité;

d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, une partie ou la totalité de son financement;

e) l'organisme désigné en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa de cet article a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 108.2.0.1, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé à l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit:

1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;

2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;

3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20; 2018, c. 8, a. 42.

107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales ou organismes visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

- 1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
- 2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6; 2018, c. 8, a. 43.

107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers. Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

- 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
- 2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

2001, c. 25, a. 15.

107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne ou de tout organisme qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité, par une personne morale ou par un organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, relativement à l'utilisation de l'aide qui a été accordée.

La municipalité et la personne ou l'organisme qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne ou d'un organisme qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 44.

107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

2001, c. 25, a. 15.

107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

2001, c. 25, a. 15.

d. — Rapport
2018, c. 8, a. 45.

107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général transmet un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre au maire de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme ayant fait l'objet de la vérification.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) ou en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 966.2 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).

Le cas échéant, ce rapport indique, en outre, tout fait ou irrégularité concernant, notamment :

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;
- 7° la mise en 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.

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

2001, c. 25, a. 15; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.

V. — Vérificateur externe
2001, c. 25, a. 16.

108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au moins trois et au plus cinq exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Dans le cas d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, le conseil peut nommer deux vérificateurs externes. Dans ce cas, il confie à l'un les mandats de vérification prévus à l'article 108.2 et à l'autre, le mandat prévu à l'article 108.2.0.1.

Tout vérificateur externe doit être membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Dans la réalisation de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources et malgré toute loi générale ou spéciale, un vérificateur externe, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du présent alinéa.

Un vérificateur externe et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice des fonctions permettant de réaliser leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport d'un vérificateur externe établi en vertu de la présente loi, dans le cadre d'un mandat de vérification de l'optimisation des ressources ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre un vérificateur externe, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle et dans le cadre de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

S. R. 1964, c. 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.

108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 18; 2003, c. 19, a. 111.

- 108.2.** Le vérificateur externe d'une municipalité de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné à cette fin par le conseil dans le cas où deux vérificateurs externes sont nommés, vérifie, pour l'exercice pour lequel il a été nommé :
- 1° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est liée à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe;
 - 2° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII. 1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1);
 - 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.

- 108.2.0.1.** Outre son mandat prévu à l'article 108.2, le vérificateur externe d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné, selon le cas, doit vérifier, dans la mesure qu'il juge appropriée, l'optimisation des ressources de la municipalité et de toute personne morale ou de tout organisme visé au paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est lié à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe.

Cette vérification doit avoir été faite une fois tous les deux ans.

Le vérificateur fait rapport de sa vérification au conseil.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 107.7, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit:

- 1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;
- 2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;
- 3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2018, c. 8, a. 51.

108.2.0.2. Une municipalité visée à l'article 108.2.0.1 peut, par règlement, confier à la Commission municipale du Québec le mandat de vérification prévu à cet article. Copie vidimée du règlement est sans délai transmise à cette dernière.

Un règlement visé au premier alinéa s'applique à compter de l'exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur, si cette entrée en vigueur survient avant le 1er 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.

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 ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

2001, c. 25, a. 20; 2001, c. 68, a. 7; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109; 2017, c. 13, a. 52; 2018, c. 8, a. 52.

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.

108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

Toutefois, un conseil ne peut demander au vérificateur externe aucune des vérifications faisant partie du mandat accordé à la Commission municipale du Québec en vertu de la Loi sur la Commission municipale ([chapitre C-35](#)).

1984, c. 38, a. 11; 2018, c. 8, a. 55.

108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22.

108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.

- 108.5.** Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :
- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
 - 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
 - 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
 - 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.
- 1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.

- 108.6.** Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.
- 1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.

VII. — Directeur général

- 113.** Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.
- Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi, l'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ces fonctions prévues par la loi.
- Il peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil. Le conseil décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu, après enquête.
- S. R. 1964, c. 193, a. 109; 1968, c. 55, a. 5; 1983, c. 57, a. 50; 2001, c. 25, a. 27.



8.2.

Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal

RAPPORT ANNUEL 2020

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

Relevé des comptes
Bureau du vérificateur général de la
Ville de Montréal

Exercice terminé le 31 décembre 2020

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 2020, 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 2020 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 15 avril 2021

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A116207

Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal

Relevé des comptes

Exercice terminé le 31 décembre 2020

(en milliers de dollars)

	2020⁽¹⁾	2020	2019
	Budget	Réalisations	Réalisations
	\$	\$	\$
Rémunération du personnel	5 181	4 935	4 241
Services professionnels, techniques et administratifs	1 114	547	588
Autres frais d'exploitation	109	76	147
Total	6 404	5 558	4 976

⁽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.

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 2020, à l'exception que les immobilisations ne sont pas capitalisées et que l'amortissement qui en découlerait n'est pas considéré.

